

Dereito local e COVID-19

Derecho local y COVID-19

Municipal law and COVID-19



FRANCISCO VELASCO CABALLERO

Instituto de Dereito Local
Universidade Autónoma de Madrid
Orcid 0000-0003-1055-3939
francisco.velasco@uam.es

Recibido: 01/06/2020 | Aceptado: 03/07/2020
DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v0i59.4405>

Regap



ESTUDIOS

Resumo: A COVID-19 propiciou moi diversas actividades municipais, executivas, complementarias e adicionais respecto da actuación do Estado e de cada comunidade autónoma. Aquela actividade municipal foi diversa, en tres etapas diferenciadas: prealarma, estado de alarma e desescalada. Desde a perspectiva estritamente xurídica, os concellos actuaron baixo dúas ordes xurídicas: o réxime local ordinario, presente na prealarma e presumiblemente nalgũa parte da desescalada; e o réxime de alarma. Nesta última orde xurídica excepcional, os concellos unhas veces actuaron como simples executores das medidas gobernativas (en "réxime de alarma"), pero outras veces actuaron conforme o réxime local ordinario, en exercicio das súas competencias ordinarias.

Palabras clave: COVID-19, concellos, dereito local, competencias municipais, estado de alarma.

Resumen: La COVID-19 ha propiciado muy diversas actividades municipales, ejecutivas, complementarias y adicionales respecto de la actuación del Estado y de cada comunidad autónoma. Aquella actividad municipal ha sido diversa, en tres etapas diferenciadas: prealarma, estado de alarma y desescalada. Desde la perspectiva estrictamente jurídica, los ayuntamientos han actuado bajo dos órdenes jurídicas: el régimen local ordinario, presente en la prealarma y presumiblemente en alguna parte de la desescalada; y el régimen de alarma. En este último orden jurídico excepcional, los ayuntamientos unas veces han actuado como simples ejecutores de las medidas gubernativas (en "régimen de alarma"), pero otras veces han actuado conforme al régimen local ordinario, en ejercicio de sus competencias ordinarias.

Palabras clave: COVID-19, ayuntamientos, derecho local, competencias municipales, estado de alarma.

Abstract: COVID-19 has given rise to many different municipal responses, both executing the decisions previously adopted by the State and the Autonomous Communities and undertaking complementary and additional activities. The municipal activities have been diverse, in three differentiable stages: pre-alarm;

state of alarm; and deescalation process. From a strictly legal perspective, the municipalities have acted under two legal orders: the ordinary municipal law, applied at the pre-alarm phase and to be applicable again at the end of the deescalation process; and the alarm law. According to the alarm legal order, the municipalities have sometimes acted as simple executors of the State measures, but other times they have adopted their own initiatives in accordance with ordinary local law, that is, exercising their ordinary powers.

Key words: COVID-19, municipalities, local governments law, local powers, alarm state.

SUMARIO: 1 Enfoque. 2 Actividade municipal en réxime de prealarma. 3 Actividade municipal en estado de alarma. 3.1 Actividades municipais “de alarma”. 3.2 Actuacións municipais derivadas de decisións supramunicipais de emerxencia, aínda que non de alarma. 3.3 Políticas municipais de emerxencia. 4 Concellos na desescalada.

1 Enfoque

1. Este estudo pretende analizar e explicar, desde unha *perspectiva xurídica*, en que medida a actual pandemia provocada polo virus SARS-CoV-2 afectou aos municipios españois. De entrada, distínguense aquí tres estadios temporais: a situación de prealarma (antes do 14 de marzo de 2020); a situación iniciada coa declaración do estado de alarma (por medio do Real decreto 463/2020, do 14 de marzo); e a situación de postalarma. En termos de políticas públicas, falouse máis ben de “escalada” e “desescalada”. Non obstante, desde o punto de vista xurídico son necesarias máis precisións: a *escalada* produciuse baixo dous réximes xurídicos claramente diferenciados: o de emerxencia sanitaria, nun primeiro momento; e o de estado de alarma, a partir do 14 de marzo. Tamén a desescalada transitará por dúas ordes xurídicas diferentes: a primeira fase da “desescalada” ten lugar aínda en estado de alarma, ben que ineludiblemente ha de seguir unha segunda fase de desescalada na cal xa non estea vixente o estado de alarma. O tempo dirá se tras a “desescalada” assistiremos ademais a unha nova “reescalada” que xustifique un novo estado de alarma.

2. En cada unha das tres fases temporais e xurídicas descritas activáronse, en maior ou menor medida, *distintas partes do dereito público*, así como unha tipoloxía diversa de problemas xurídicos. No tempo de prealarma emerxeu o dereito administrativo sanitario e –en menor medida– de protección civil¹. Logo, coa declaración do estado de alarma, o protagonismo cobrou o dereito constitucional, tanto no que se refire á distribución territorial do poder como ás intensas restricións no exercicio dalgúns dereitos fundamentais. Por fin, na fase de postalarma debe perder relevancia o dereito constitucional, e cobrala en cambio o *dereito administrativo ordinario*, tanto o xeral como o sectorial (incluído o dereito ordinario de emerxencias sanitarias [*sic*]). Será o dereito administrativo ordinario o que guiará as decisións políticas e administrativas de urxente reconstrución económica e social.

¹ NOGUEIRA, A., “Confinar el virus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, pp. 22-31 (p. 23).

3. A secuencia xurídica e temporal xa descrita, aínda que ten unha alta utilidade explicativa, non define tres réximes xurídicos estancos e excluíntes para cada momento temporal. Así, no tempo do estado de alarma *conviven dúas ordes xurídicas*: a de alarma e a ordinaria.

a) A *orde xurídica de alarma* artículase a través da Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño, reguladora dos estados de alarma, excepción e sitio (LOEAES); do Decreto 463/2020, do 14 de marzo, que declara o estado de alarma (e que logo foi prorrogado polos reais decretos 476/2020, do 27 de marzo; 487/2020, do 10 de abril; 492/2020, do 24 de abril, e parcialmente modificado polos reais decretos 514/2020, do 8 de maio, e 537/2020, do 22 de maio) e das moi numerosas ordes ministeriais das chamadas “autoridades delegadas” (ministerios do Interior, de Defensa, de Transportes e de Sanidade). Veremos máis adiante que nesa orde xurídica de alarma se inclúen tamén algunhas decisións adoptadas por órganos autonómicos ou municipais para a execución ou cumprimento das medidas gobernamentais de alarma.

b) E, xunto a iso, durante o tempo do estado de alarma mantivo a súa vixencia o *dereito ordinario* –en todo o que non fose desprazado polas medidas gobernamentais de alarma– e aprobáronse novas normas, estatais, autonómicas e locais motivadas pola crise da COVID-19, pero non integradas no ordenamento de alarma. A maioría das normas contidas nos numerosos reais decretos-leis ditados polo Goberno (desde o 14 de marzo) pódense cualificar como ordinarias, por contraposición ás “medidas de alarma”. Pois o estado de alarma non lle impide ao Goberno seguir exercendo todos os seus poderes, incluídos o de ditar normas con rango de lei (real decreto-lei) en situacións de extraordinaria e urxente necesidade, conforme o artigo 86 CE. Isto é así mesmo cando un real decreto-lei limita a súa vixencia ao tempo da pandemia, ou ao tempo estrito en que estea vixente o estado de alarma. Porque a orde xurídica de alarma soamente rexe para aquelas actuacións ou medidas *directamente* dirixidas a combater a circunstancia concreta que xustifica a declaración de alarma (a epidemia) e non calquera outras actuacións ou medidas que se ocupan das consecuencias en cadea que xera a emerxencia sanitaria (como a destrución de emprego, o risco de exclusión de persoas sen recursos ou a cesación de ingresos nos establecementos comerciais). Isto explica que os concellos, durante o estado de alarma, non se limitasen a executar as “medidas de alarma” acordadas polo Goberno ou os seus ministros, senón que tamén adoptaron as súas propias decisións (complementarias, asociadas ou adicionais ás medidas gobernativas) segundo o dereito local ordinario (*infra* § 20).

2 Actividade municipal en réxime de prealarma

4. Desde finais do mes de febreiro de 2020, os concellos españois comezaron a adoptar algunhas iniciativas derivadas do crecente risco de expansión da epidemia. Moitas destas medidas poderían cualificarse como de *servizo público*, nun sentido moi amplo, que vai desde a información ao público ata os clásicos servizos municipais. Inscríbense aquí múltiples recomendacións municipais, tanto de hixiene sanitaria como de precaucións fronte ás concentracións humanas con alta densidade. Tamén se contan

Regap



ESTUDOS

aquí a cesión gratuíta de espazos ou equipamentos públicos (para a actividade sanitaria despregada pola respectiva comunidade autónoma), as campañas especiais de limpeza e desinfección das rúas, a gratuidade temporal do transporte público, ou o peche dalgúns servizos municipais de risco, como os ximnasiaos e polideportivos municipais. Por último, tamén podemos incluír nesta xenérica actividade de servizo público municipal o mantemento de bolsas-comedor en escolas infantís naquelas comunidades autónomas que anticipadamente ordenaran o cesamento da actividade educativa presencial.

5. Tamén os concellos comezaron a adoptar medias de *ordenación ou intervención* relacionadas co uso dos espazos públicos. En ocasións, estas medidas restritivas proviñan inmediatamente dos propios concellos, como o peche de parques e xardíns municipais. Outras veces tratábase de actuacións da policía municipal para o *cumprimento* de medidas de confinamento ou restrición ou a liberdade de circulación adoptadas pola Administración autonómica, en exercicio das súas competencias sanitarias, de saúde pública e de protección civil². Nestes casos, os concellos colaboraban coas autoridades autonómicas –fundamentalmente a través dos corpos de policía local– de conformidade co réxime xeral da *colaboración interadministrativa* (art. 14.1.1 d) da Lei 4/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público: LRXSP); da lexislación xeral sobre seguridade (art. 53.1 f) da Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de Forzas e Corpos de Seguridade: LOFCS); e da lexislación autonómica de emerxencias sanitarias (por exemplo, para Cataluña: art. 5.2 de Lei 18/2009, do 22 de outubro, de saúde pública) e de protección civil.

6. Deixando a un lado as actuacións municipais de colaboración coa correspondente Administración autonómica ou estatal, as iniciativas municipais *propias*, tanto de servizo público como de ordenación ou intervención, adoptáronse segundo a *lexislación común de réxime local*, non ao abeiro da lexislación especial de emerxencias. Dun lado, os concellos non adoptaron ningunha medida de *emerxencia sanitaria* en sentido estrito. A razón é tanto técnica (a maioría dos municipios carecen da información e a cualificación necesarias para adoptar medidas sanitarias ou de saúde pública) como competencial: aínda que algunhas leis autonómicas lles recoñecen aos alcaldes a condición de “autoridade sanitaria”³, outras comunidades non lles atribúen aos municipios competencias específicas sanitarias ou de saúde pública (*infra* § 31). E, en todo caso, conforme o artigo 54.1 da Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública (LXSP), os concellos, mesmo alí onde a lexislación autonómica lles tivese recoñecido condición de “autoridade sanitaria”, non están autorizados para adoptar medidas de urxencia sobre saúde pública (*infra* § 33). Si se activaron algúns plans municipais de *protección civil*, segundo o previsto no artigo 15.2 da Lei 17/2015, do 9 de xullo, do

² Por exemplo, en Cataluña: Resolución INT/718/2020, do 12 de marzo, pola que se acorda restrinxir a saída de persoas dos municipios de Igualada, Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui e Ódena. Para a Rexión de Murcia: Orde da Consellaría de Saúde, do 13 de marzo de 2020, pola que se insta a activación do Plan Territorial de Protección Civil da Rexión de Murcia (PLATEMUR) para facer fronte á pandemia global de Coronavirus (COVID-19). Máis referencias en NOGUEIRA, A., “Confinar el virus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, cit., p. 24.

³ Así, en Canarias, o artigo 28 da Lei 11/1994, do 26 de xullo, de ordenación sanitaria de Canarias; ou en Cataluña, o artigo 5.1) da Lei 18/2009, do 22 de outubro, de saúde pública.

Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), e, se é o caso, na correspondente lei autonómica de protección civil⁴. En consecuencia, a actividade municipal neste tempo rexeuse polo *dereito local ordinario*: polas súas competencias sectoriais ordinarias; en exercicio da potestade municipal de autoorganización (art. 4.1 a) LBRL); e mediante a xestión directa ou indirecta dos seus servizos (art. 85.2 LBRL).

3 Actividade municipal en estado de alarma

7. Ante o agravamento exponencial da epidemia, o Goberno declarou o estado de alarma por medio do Real decreto 463/2020, do 14 de marzo, logo levemente modificado polo Real decreto 465/2020, do 17 de marzo, e prorrogado varias veces, por medio dos reais decretos: 476/2020, do 27 de marzo; 487/2020, do 10 de abril; 492/2020, do 24 de abril; 514/2020, do 8 de maio; e 537/2020, do 22 de maio. O mesmo Real decreto 463/2020 incluía importantes *medidas con eficacia directa*, e seguidamente remitía o seu complemento ou desenvolvemento a catro ministerios, aos que o propio real decreto cualificaba, cunha terminoloxía equívoca, como “autoridades delegadas” (art. 4.2).

8. No que agora importa, que é identificar e analizar xuridicamente a actividade municipal durante o tempo da alarma, pódense distinguir *tres tipos* de actuacións municipais: as que se vinculan *directamente* co real decreto de alarma; as que derivan ou traen causa doutras decisións supramunicipais, tanto estatais como autonómicas, ditadas *no contexto* de crise sanitaria, aínda que non directamente reconducibles ao estado de alarma; e as actuacións e decisións municipais non vinculadas directamente a ningunha decisión supramunicipal, senón adoptadas en exercicio da *autonomía política e administrativa* dos municipios.

3.1 Actividades municipais “de alarma”

9. En primeiro lugar, tanto as medidas de alarma directamente contidas no Real decreto 463/2020 como as impostas polas subseguintes ordes ministeriais de alarma *vinculaban* directamente os concellos. Pero non todas da mesma forma.

a) Algunhas medidas do Real decreto 463/2020, como a suspensión do *cómputo de prazos administrativos* (DA 3.^a) xeraban efectos *ope legis*, sen necesidade de ningunha actuación municipal complementaria. Malia iso, a propia DA 3.^a 4 do Real decreto 463/2020 abría un espazo de discrecionalidade municipal en sentido inverso, para acordar a continuación no cómputo dos prazos nos “procedementos administrativos que fosen indispensables para a protección do interese xeral ou para o funcionamento básico dos servizos”. De feito, co paso do tempo os concellos foron aprobando a continuación do cómputo de prazos en múltiples procedementos (incluídos os selectivos de persoal).

⁴ Por exemplo, por decretos do alcalde do 13 e 14 de marzo de 2020, o Concello de Madrid activou o Plan Territorial de Emerxencia Municipal (PEMAM) declarando o nivel laranxa e vermello, respectivamente.

b) Outras medidas governativas de alarma requirían, para a súa eficacia, dunha posterior actividade ou decisión municipal. É o caso da adaptación das frecuencias dos *autobuses urbanos*, en cumprimento do mandato xeral –aínda que indeterminado– contido no artigo 11 da Orde TMA/229/2020, do 15 de marzo. O é o caso, tamén, das distancias interpersoais nos transportes públicos urbanos, consonte o artigo 2.7 da Orde TMA/384/2020, do 3 de maio. E é o caso, sobre todo, das *restricións de mobilidade cidadá*, impostas no artigo 7 do RD 463/2020 –e precisadas ou complementadas en varias ordes ministeriais posteriores– que chamaban á colaboración das policía locais⁵. En todo caso, e no que agora importa, unha boa parte da actividade municipal no estado de alarma viña directamente *definida* polo Real decreto 463/2020 ou polas diversas ordes ministeriais que o completan. Ese bloque de actividade municipal pódese cualificar xenericamente como *executiva* das medidas governativas de alarma. E, nesa medida, a actuación municipal desenvólvese en *régime xurídico de alarma*.

10. Está claro que algunhas das medidas de alarma ditadas polo Goberno e os seus ministros afectaban directamente tanto ás competencias autonómicas como ás competencias municipais. Vallan como exemplo a ordenación ministerial dos servizos funerarios⁶ ou a autorización ministerial de uso do solo e os edificios para fins sanitarios non predeterminados nos plans urbanísticos municipais⁷. Isto é posible porque a declaración do Estado de alarma activa unha competencia *universal* do Estado para “gobernar o país en estado de alarma”⁸. É unha competencia latente no artigo 116 CE que se activa precisamente coa declaración formal, por real decreto, do estado de alarma. En tempo de alarma, os concellos manteñen as súas competencias, pero o seu exercicio non pode ser incompatible coas decisións do Goberno. E, no caso de que o fosen, as decisións estatais serían *prevalentes* e, polo tanto, desprazarían na súa eficacia as municipais.

11. Esta articulación de competencias concorrentes a través de criterios de *prevalencia* é relativamente inusual nas relacións entre o Estado e as comunidades autónomas. En cambio, é máis coñecida e frecuente no ámbito local. Así, en relación co planeamento urbanístico, é frecuente que as leis sectoriais do Estado impoñan a prevalencia das súas propias determinacións respecto das contidas nos plans municipais⁹. Tamén a lexislación ambiental impón a prevalencia das normas territoriais ambientais respecto das determinacións urbanísticas¹⁰. E, na mesma liña, tamén as leis autonómicas de ordenación territorial expresamente impoñen a prevalencia dos

⁵ Artigo 1.1 da Orde INT/226/2020, do 15 de marzo, pola que se establecen criterios de actuación para as Forzas e Corpos de Seguridade. Na mesma orde dispónse que as autoridades policiais están “baixo as ordes do ministro do Interior” (art. 1.5).

⁶ Orde SND/293/2020, do 27 de marzo, sobre traslado de cadáveres; e Orde SND 298/2020, do 29 de marzo, sobre velorios e cerimoniais fúnebres.

⁷ Así, Orde SND/232/2020, do 15 de marzo, e Instrución do ministro de Sanidade do 23 de marzo de 2002, de habilitación de hoteis para usos sanitarios.

⁸ VELASCO CABALLERO, F., “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, pp. 78-86 (p. 82).

⁹ GARCÍA MORALES, V.Y., *Prevalencia en la planificación territorial*, Tecnos, Madrid, 2019, p. 53.

¹⁰ Artigo 19.2 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade. E sobre iso: STC 182/2014, FX 4; e STS 272/2016, do 10 de febreiro.

plans territoriais (autonómicos) respecto dos plans urbanísticos municipais¹¹. Máis alá destes supostos, onde as distintas leis estatais e autonómicas *expresamente* se refiren á prevalencia das decisións supramunicipais (co conseguinte desprazamento das decisións municipais), en moitos outros casos está presente, de forma *implícita*, esa mesma primacía de eficacia das decisións estatais ou autonómicas, respecto das municipais. Así acontece, en realidade, en todos aqueles casos en que as competencias municipais non son exclusivas, senón *compartidas* onde a comunidade autónoma pode planificar, coordinar ou programar a actividade municipal. Vallan como exemplo os servizos sociais, onde os concellos poden actuar baixo os seus propios criterios e prioridades mentres non sexan desconformes coa planificación autonómica. Pero un cambio na planificación autonómica de servizos sociais impónse –prevalece– sobre as decisións municipais¹². E ben, este é o efecto que *se xeneraliza durante o estado de alarma*: todas as decisións de alarma ditadas polo Goberno se impoñen e desprazan a todas aquelas outras decisións municipais que as contradigan. A declaración do estado de alarma *non suprime* ningunha competencia municipal. Simplemente, debilita a súa eficacia fronte ás posibles decisións gubernativas. Declarado o estado de alarma, cada municipio aínda pode adoptar todas aquelas decisións que, motivadas pola situación de emerxencia sanitaria, sexan conformes coas súas competencias. Pero todas esas decisións, aínda que lexítimas e plenamente válidas, pois están amparadas polas competencias municipais ordinarias, *ceden na súa eficacia* fronte a calquera medida de alarma adoptada polo Goberno.

12. A prevalencia das medidas de alarma só se refire ás que estritamente dita o Goberno na súa declaración formal do estado alarma ou *no marco xurídico desa declaración*. Isto significa que non todas as decisións do Goberno ou dos ministros, durante o tempo da alarma, prevalecen sobre as municipais, salvo que así resulte das leis sectoriais ordinarias. Por suposto que, como se explicará na seguinte epígrafe, unha decisión do Goberno no ámbito das súas competencias sectoriais e incluída *non real decreto-lei* impónse sobre calquera decisión municipal, porque o propio réxime competencial local está definido pola lei que carece de toda resistencia pasiva fronte a outra norma con forza de lei (como é un real decreto-lei). Pero outras posibles decisións gubernativas, ministeriais ou administrativas, na medida en que non sexan directamente reconducibles ao estado de alarma, *non prevalecen necesariamente* sobre as competencias e decisións municipais. E, aínda que é posible que *de facto* os concellos acaten todas as decisións do Goberno, algunhas desas decisións ministeriais non reconducibles ao réxime xurídico de alarma puidesen ser ilícitas, por invadir ámbitos atribuídos polas leis aos municipios.

13. Unha segunda consideración ten que ver coas *medidas* ou *decisións autonómicas* no estado de alarma e a súa posible proxección sobre os concellos. Xa se dixo antes que as medidas de alarma do Estado, tanto as contidas no Real decreto 463/2020 como as

¹¹ Por exemplo, para a Comunidade de Madrid: artigo 14.5 da Lei 9/1995, de medidas de política territorial, solo e urbanismo. E na xurisprudencia: STSX-Madrid 579/2017, do 20 de xullo; e SSTS do 20 de decembro de 2012 (rec. 3424) e do 5 de xullo de 2012 (rec. 4066/2010).

¹² Por exemplo: artigo 48 da Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia.

incluídas nas ordes ministeriais das “autoridades delegadas”, poden ocupar o espazo competencial das comunidades autónomas e desprazar provisionalmente calquera norma, acto ou convenio autonómico. Mesmo as leis autonómicas. Pero, dado que as comunidades autónomas non perden as súas competencias durante o estado de alarma, poden seguir actuando nas súas materias propias, sempre que as súas medidas ou actuacións *non contradigan ou dificulten* a eficacia das medidas estatais, que xa se dixo que son prevalentes. Xorde entón a cuestión de en que medida as decisións autonómicas para a execución do estado de alarma vinculan os concellos. Na miña opinión, cómpre distinguir aquí, igual que se dixo en relación co Estado, entre as actuacións e medidas autonómicas de alarma, en sentido estrito, e as actuacións e medidas autonómicas no contexto da emerxencia sanitaria que deu lugar ao estado de alarma.

14. Alí onde unha comunidade autónoma *executa ou desenvolve* as medidas de alarma do Goberno, pódese considerar que tamén esas decisións ou actuacións *prevalecen* sobre as municipais. Isto é, as actuacións ou decisións autonómicas, na medida en que executan, complementan ou dotan de eficacia a medidas estatais prevalentes, tamén *reproducen* ese mesmo efecto de prevalencia sobre calquera decisión ou actuación municipal, mesmo en ámbitos competenciais que as leis lles atribúen en exclusiva aos municipios. Vallan como exemplo as decisións autonómicas sobre *medicalización de establecementos hoteleiros*. Esta posibilidade estaba explicitamente prevista na Orde SND/232/2020, do 15 de marzo, que expresamente remitía esa decisión á autoridade sanitaria de cada comunidade autónoma. A medicalización dun hotel, por parte dunha autoridade sanitaria autonómica, afecta á ordenación municipal de usos do solo e os edificios, contida nos correspondentes plans urbanísticos municipais. De acordo coas diversas leis urbanísticas autonómicas, cada Administración autonómica debe respectar eses usos normativos. E só por medio dun procedemento extraordinario –e só mediante acordo do consello de goberno autonómico– pode imporse un uso non previsto no plan urbanístico¹³. Pois ben, a eficacia prevalente das medidas gubernativas de alarma, que se estende ás medidas autonómicas que as executan, permite que un edificio cuxo uso urbanístico é o de hospedaxe poida pasar a servir a un uso distinto (sanitario) sen necesidade de modificación ningunha no plan; e sen necesidade, tampouco, de tramitar o procedemento de modificación extraordinario que prevén as leis urbanísticas. Simplemente, a medida sanitaria autonómica réxese polo réxime extraordinario do estado de alarma e, nesa medida, despraza provisionalmente a eficacia do planeamento urbanístico municipal.

15. Neste contexto tamén cabe preguntarse de que forma as posibles *medidas autonómicas adicionais* vinculan os concellos. Sucede que algúns gobernos autonómicos non se limitaron a executar, complementar ou desenvolver as medidas de alarma do Goberno español, senón que ditaron mandatos ou prohibicións *adicionais*. É o caso, en Cataluña, dunha orde do *conseller de Trballo* que fixa en 1,5 metros a distancia interpersonal obrigatoria nos centros de traballo¹⁴, fronte á distancia de 1 metro establecida

¹³ Por exemplo: artigo 11 do Decreto da Xunta de Galicia 80/2000, do 23 de marzo.

¹⁴ Resolución TSF/759/2020, do 22 de marzo, pola que se especifican as medidas de distancia entre traballadores e traballadoras e coas persoas usuarias coas que interactuar nos centros de traballo.

no artigo 10.2.2 do Real decreto 463/2020. Ao meu xuízo, esta medida autonómica adicional é en principio *válida*, sempre que se encadre nas competencias ordinarias da Generalitat. E sempre que tal medida autonómica adicional non impida a plena eficacia da decisión estatal. Pero, mesmo sendo válida, non é propiamente unha “medida de alarma” e polo tanto non se rexe polo réxime extraordinario de prevalencia respecto das decisións municipais, que é o propio das medidas de alarma conforme os artigos 9.1 e 11 LOEAES. Por iso, as medidas autonómicas adicionais poderán vincular os concellos sempre que tal eficacia resulte dos estatutos de autonomía, das leis de réxime local e das leis sectoriais. En consecuencia, non hai dificultade en afirmar que unha medida sanitaria ou de saúde pública dun Goberno autonómico, na medida en que a propia lexislación sanitaria o dote de eficacia vinculante e prevalente, desprazará a eficacia de calquera norma ou decisión municipal. O mesmo se pode dicir dunha decisión autonómica de emerxencia no marco da lexislación de protección civil, que tamén pode dotar de eficacia vinculante e prevalente as decisións autonómicas en relación cos concellos. Máis en xeral, poderá falarse mesmo do carácter prevalente dunha decisión autonómica naquelas materias onde as leis lles atribúen ás comunidades autónomas *competencias compartidas ou concorrentes* con outras municipais. Pero en todos estes casos estaremos ante unha *prevalencia ordinaria* das decisións autonómicas, configuradas nas leis xerais ou sectoriais, e non na prevalencia propia do estado de alarma.

3.2 Actuacións municipais derivadas de decisións supramunicipais de emerxencia, aínda que non de alarma

16. Outra parte da actividade municipal despregada desde o 14 de marzo de 2020 *non está directamente conectada* co Real decreto 463/2020, e polo tanto co réxime xurídico extraordinario do estado de alarma, aínda que si coa xeral *situación de crise* desencadeada pola epidemia. Gran parte desta actuación municipal extraordinaria – aínda que non de alarma – deriva dos distintos reais decretos–leis ditados polo Goberno. Ou de diversas normas e resolucións aprobadas polas comunidades autónomas, con forma de acordo, decreto ou mesmo decreto–lei. Ocorre que durante a declaración do estado de alarma o Goberno e os distintos ministerios non só ditaron “medidas de alarma”, segundo o previsto no artigo 11 LOEAES. O Goberno, os distintos ministerios e os gobernos autonómicos tamén adoptaron *outras decisións*, normativas ou non que non poden reconducirse ao réxime xurídico propio do estado de alarma, ben porque non están directamente conectadas coa causa que motiva a declaración de alarma (a COVID-19), ben porque a súa eficacia no tempo supera o lapso de 15 días de vixencia do estado de alarma que expresamente dispón o artigo 116.2 CE. En consecuencia, as actuacións municipais para o cumprimento ou execución daquelas decisións e normas estatais ou autonómicas non se rexen polo réxime xurídico da alarma, senón polo dereito ordinario. Aquí inclúense, por exemplo, os múltiples decretos de alcaldía sobre *aprazamentos* de pagamento de obrigas tributarias, derivados do artigo 33 do Real decreto–lei 8/2020, do 17 de marzo, de medidas urxentes extraordinarias para

Regap



ESTUDIOS

facen fronte ao impacto económico e social da COVID-19. Ou os decretos de alcaldía ou de xunta de goberno que suspenden a execución de contratos, como consecuencia do disposto no artigo 34 do citado Real decreto-lei 8/2020. En todos estes casos, os concellos non actúan en réxime de alarma, senón conforme o dereito ordinario: no marco das súas competencias e dentro dos límites que lles fixan as leis (se é o caso, modificadas por decretos-leis durante a pandemia) e os regulamentos gubernativos.

17. Neste sentido, os diversos decretos-leis ditados no contexto da emerxencia sanitaria *modificaron os parámetros de legalidade* que vinculan os concellos. En ocasións, estes cambios legislativos urxentes ampliaron as facultades municipais. Así acontece coa posibilidade de suspender a eficacia dos contratos vixentes, cunha compensación limitada (art. 34 do Real decreto-lei 8/2020), ou para validar de forma simplificada a execución das prestacións propias dos contratos de servizos ou subministracións non suspendidos¹⁵. Dalgúns cambios legislativos xerais discutiuse a súa aplicabilidade polos concellos, como ocorre co permiso obrigatorio retribuído, creado polo Real decreto-lei 10/2020, do 29 de marzo, e sobre o que o Ministerio de Política Territorial e Función Pública se apresurou a negar a súa aplicabilidade ás administracións públicas¹⁶. As distintas modificacións legais urxentes concedéronlles maior ou menor marxe de discrecionalidade aos municipios. Algunhas novas regras foron só *autorizatorias*; e outras foron *imperativas*. Entre estas últimas cóntanse as reformas legislativas tributarias que introducen aprazamentos *ex lege* para o pagamento das débedas tributarias (art. 33.1 do Real decreto-lei 8/2020). É discutible neste punto se, á parte dese aprazamento imposto *ex lege*, os concellos poden acordar outros aprazamentos propios, non previstos nas reformas legislativas urxentes e transitorias. En todo caso, esta cuestión hase de resolver de conformidade co dereito local ordinario¹⁷. Isto é, atendendo a cal é o alcance da competencia municipal ordinaria para fixar aprazamentos (ou mesmo beneficios fiscais).

18. A aplicación municipal das normas e decisións de *contido económico ou social*, tanto estatais como autonómicas, réxese polo dereito local ordinario, e isto inclúe a *distribución interna* de atribucións entre o pleno, a alcaldía e a xunta de goberno local. Pois ben, o dereito local ordinario inclúe unha competencia extraordinaria de alcaldía para adoptar as medidas necesarias nun contexto de *catástrofe ou necesidade*. Esta competencia está enunciada para os municipios de réxime común no artigo 21.1 m) LBRL, que se refire á competencia do alcalde para “adoptar persoalmente, e baixo a súa responsabilidade, en caso de catástrofe ou de infortunios públicos ou grave risco destes, as medidas necesarias e adecuadas dando conta inmediata ao pleno”, precepto que ten a súa correspondente réplica para os municipios de gran poboación¹⁸.

¹⁵ Por exemplo: Decreto do 23 de abril de 2020 do alcalde polo que se establecen as condicións de tramitación dos contratos cuxa execución debeu adaptarse á situación derivada da aplicación das medidas excepcionais adoptadas para conter a propagación da pandemia por COVID-19.

¹⁶ Unha opinión crítica fronte a este criterio, en GORDO GONZÁLEZ, L., “RDL 10/2020: ¿Se aplica el permiso retribuido recuperable obligatorio a los empleados públicos?”, *Blog del Instituto de Derecho Local*, 1 de abril de 2020, www.idluam.org/blog.

¹⁷ AGUILAR ROMÁN, A.I., “Estado de alarma: suspensión, interrupción, ampliación de plazos y otras medidas en el ámbito tributario local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 7 de abril de 2020.

¹⁸ Para o conxunto dos municipios de gran poboación: artigo 124.4 h) LBRL, que substitúe os termos “catástrofe” ou “infortunio” polo máis amplo concepto de “extraordinaria e urxente necesidade”. Para Barcelona: artigo 13.1 l) da lei catalá Lei

Son múltiples as cuestións xurídicas que suscita esta competencia extraordinaria da alcaldía. En principio, podería considerarse que o seu significado é propiamente interno. Isto é, atribúelle competencias á alcaldía fronte ao pleno e á xunta de goberno local. Neste sentido, os artigos 21.1 m) e 124.4 h) LBRL expresan un apoderamento xeral da alcaldía, de forma paralela ao apoderamento dos gobernos para aprobar decretos-leis en situacións de “extraordinaria e urxente necesidade”. Pero pode xurdir a dúbida de se as decisións de necesidade ou emerxencia da alcaldía conteñen tamén unha competencia universal e extraordinaria do municipio en calquera materia. En principio, hai que negar esa hipotética competencia universal do concello, fóra das competencias sectoriais que lle son propias. Isto é, os artigos 21.1 m) e 124.4 h) LBRL só alteran, por razóns de necesidade e emerxencia, a *distribución interna do poder local*, non a articulación competencial entre o Estado, as comunidades autónomas e os municipios, o cal non obsta para que, de acordo coas leis sectoriais, os alcaldes estean amplamente apoderados para numerosas decisións de emerxencia, nos termos que prescriben as leis de protección civil ou, mesmo, sanitarias.

19. Unha última cuestión sobre as facultades extraordinarias da alcaldía refírese á súa *forma*. Aquí as exixencias legais son mínimas, como corresponde ao contexto de necesidade. Por iso, as medidas de alcaldía tanto poden adoptarse por bando como por decreto de alcaldía. Máis en xeral, as “medidas necesarias e axeitadas” non poden reconducirse a categorías xurídicas ordinarias, como as de acto administrativo, disposición regulamentaria ou instrución interna. As “medidas” de necesidade son un tipo de decisión singular. Poden impedir provisionalmente a aplicación de ordenanzas municipais, pero non poden derrogar estas normas; e son executables de forma imperativa (como é propio dos actos administrativos).

3.3 Políticas municipais de emerxencia

20. Por último, no contexto da pandemia, numerosos municipios adoptaron iniciativas *propias*. Isto é, actuacións que non se limitan a executar ou cumprir “medidas de alarma” previas ditadas polo Goberno e que tampouco derivan doutras medidas ou decisións complementarias (normalmente con forma de decreto-lei) adoptadas polo Goberno de España ou polos gobernos autonómicos. Algunhas destas actuacións municipais *propias* refírense á xestión interna ou dos servizos e medios municipais. Aquí as medidas son moi variadas. Inclúense, por exemplo, a posta en marcha de redes de voluntariado (con frecuencia coordinadas cos servizos de protección civil), o incremento no número de veciños (sobre todo anciáns e persoas dependentes) atendidas polos servizos municipais de teleasistencia, a distribución domiciliaria de alimentos, a axilización interna dos pagamentos a provedores, para dotar de liquidez os establecementos comerciais, a suspensión dos réximes de aparcamento limitado ou a creación de cursos de aprendizaxe sobre venda a distancia. Tamén se consideran aquí, como políticas municipais propias, algunhas medidas restritivas da liberdade,

22/1998, do 30 de decembro, da *Carta Municipal* de Barcelona. E para Madrid: artigo 14.3 f) da Lei 22/2006, do 4 de xullo, de capitalidade e de réxime especial de Madrid.

adicionais respecto das medidas de alarma ditadas polo Goberno e os distintos ministerios. Logo volverase sobre estas medidas. Desde o punto de vista interno, algunhas destas medidas ou actuacións –as que mostraban novas necesidades de gasto– requiriron de modificacións orzamentarias previas. En termos competenciais internos, as medidas máis relevantes adoptáronas os alcaldes, con frecuencia invocando a competencia extraordinaria, para situacións de catástrofe ou infortunio, dos artigos 21.1 m) e 124.4 h) LBRL (*supra* § 18).

21. Mención especial merecen as *diversas axudas económicas a persoas ou empresas*, por situacións de necesidade ocasionadas pola pandemia ou polas posteriores medidas estatais ou autonómicas. Utilizo aquí un concepto amplo de *axudas*, que inclúe tanto subvencións como beneficios fiscais, que reducen as obrigas tributarias dos contribuíntes¹⁹. *Subvencións*, no concepto amplo que ofrece o artigo 2.1 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións (LXS), son tanto as axudas económicas directas (sobre todo, a comerciantes retallistas) como o aboamento ou a compensación da cota da Seguridade Social que lles corresponde aos profesionais autónomos e que foron asumidos por algúns concellos. Desde a perspectiva competencial, a valoración destas subvencións é moi diversa.

22. En primeiro lugar, os concellos adoptaron iniciativas de *axuda social* dirixidas a persoas físicas con necesidades emerxentes. Aquí inclúense as subvencións directas a familias necesitadas. Desde a perspectiva competencial non hai obxección posible a estas axudas. Na actualidade, as leis autonómicas de servizos sociais xa consideran a posible asistencia municipal, tanto a básica como a urxente²⁰. Ademais, o artigo 26.1 c) LBRL refírese expresamente, para os municipios de máis de 20.000 habitantes, ao servizo público obrigatorio de “atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social”, o que foi interpretado pola STC 41/2016, FX 9, como un título competencial municipal (e, polo tanto, non só como unha obriga de servizos). É certo que a disposición transitoria 1.ª da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (LRSAL) pretendeu impedir a actividade municipal asistencial. Pero o certo é que aquel intento de obturación das competencias sociais municipais sempre deixou aberta a asistencia social de emerxencia. E, en todo caso, a STC 41/2016, que axuizou a LRSAL, esterilizou por completo a eficacia limitadora da DT 1.ª LRSAL (FX 13.b)²¹. Ademais, desde a perspectiva orzamentaria, o artigo 3 do Real decreto-lei 8/2020 facilitou estas prestacións de emerxencia social, ao permitir que parte do superávit orzamentario dos concellos (en puridade, o remanente de tesouraría para gastos xerais) se dedique precisamente a axudas sociais

¹⁹ PASTOR MERCHANTANTE, F., “Las ayudas locales a las empresas”, Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2017, pp. 297-318 (p. 306).

²⁰ Para Madrid: artigo 46.1 da Lei 11/2003, do 27 de marzo, de servizos sociais da Comunidade de Madrid; Para Galicia: artigo 66.2 b) da Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia; para Andalucía: artigo 51 da Lei 9/2016, do 27 de decembro, de servizos sociais de Andalucía

²¹ VELASCO CABALLERO, F., “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, n. 10, Marcial Pons e Instituto de Dereito Local da UAM, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2017, pp. 23-46 (p. 44).

(programa orzamentario 23 da Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais)²².

23. Maior complexidade xurídica presentan as subvencións a *empresas ou profesionais* que, mesmo se cesaron na súa actividade económica, non por iso se atopan nunha situación de risco de exclusión social. Este pode ser frecuentemente o caso do comercio retalista, pechado ao público por mandato do artigo 10 do Real decreto 463/2020, e para o que varios concellos acordaron xa algunha sorte de axuda económica. As leis sectoriais autonómicas non adoitan atribuír aos municipios competencias expresas de promoción ou fomento da actividade económica. E, en consecuencia, aquelas axudas económicas non dirixidas a necesidades de emerxencia social poden carecer de cobertura competencial expresa. Nestes casos podería actuar o artigo 7.4 LBRL, que lles atribúe aos municipios unha competencia “propia xeral” en todos os asuntos de interese local (STC 41/2016, FX 10 d), aínda que esta competencia municipal universal precisa para o seu lícito exercicio dun dobre informe vinculante de sustentabilidade e non duplicidade. Hai que considerar, en principio, que o informe de non duplicidade lle corresponde a cada comunidade autónoma, como estatutariamente competente para o comercio interior ou o desenvolvemento económico rexional. En cambio, o informe de sustentabilidade corresponderá, consonte os diversos estatutos de autonomía, ou ben ao Estado (Ministerio de Facenda) ou á correspondente comunidade autónoma. No que agora importa, o informe autonómico de non duplicidade pode non ser especialmente complexo naquelas comunidades autónomas que optaron por unha definición legal moi estrita da duplicidade²³. En tales casos, cabe unha axuda municipal inmediata alí onde aínda non se aprobaran axudas autonómicas. E mesmo cando xa haxa algún tipo de axuda autonómica, sempre que as subvencións municipais atendan a factores obxectivos locais, diferenciados dos que poidan ter outras axudas autonómicas. Maiores dificultades pode ofrecer o informe de sustentabilidade para aqueles municipios que aínda contan cun plan económico-financeiro ou un plan de saneamento.

24. Tamén é axuda económica, en sentido amplo, calquera beneficio fiscal respecto de obrigas tributarias. Aquí inclúese a *non exixencia ou a devolución de taxas* por prestación de servizos municipais ou por ocupación do dominio público. Nestes casos, as decisións municipais son reguladas conforme o artigo 26.3 do Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (LFL), pois a devindicación da obriga tributaria derivada dunha taxa que está vinculada a un feito impositivo (desfrute do servizo ou ocupación do dominio público) que *de facto* desapareceu ou quedou substancialmente afectado pola pandemia ou polas decisións estatais ou autonómicas a que deu lugar. Esta non exhibibilidade ou devolución suscita dificultades naqueles casos en que o servizo municipal (como o de recollida de lixo) se seguiu prestando, aínda que algún dos seus destinatarios non

²² Así, por exemplo: Decreto do 5 de maio de 2020 do alcalde de Madrid, polo que se establecen medidas orzamentarias en relación cos gastos extraordinarios destinados a facer fronte ao impacto económico e social derivado da COVID-19.

²³ VELASCO CABALLERO, F., “Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*, n. 8, Marcial Pons e Instituto de Dereito Local da UAM, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2015, pp. 22-53.

se beneficiou efectivamente do servizo (por exemplo, por peche do establecemento público correspondente)²⁴. Maiores dúbidas presenta unha posible bonificación sobre a cota íntegra do imposto sobre bens inmobles (como a que se aprobou nalgún concello para compensar os arrendadores que renuncien ao cobramento do alugueiro aos seus inquilinos) na medida en que ningún dos supostos previstos no artigo 74 LFL (en especial, no art. 74. 2 *quater* LFL) se pode aplicar con carácter xeral, sen atender ás características de cada inmovble concreto, ou ao especial interese xeral das actividades que se desenvolven sobre el.

25. De xeito máis ou menos formal, activando expresamente ou non os plans municipais de emerxencias, numerosos municipios despregaron servizos de *protección civil*. Isto traducíuse, sobre todo, na mobilización dos voluntarios de protección civil, que colaboraron en labores asistenciais, de control ou mesmo sanitarios (como a distribución de máscaras).

26. No inicio do estado de alarma, algúns alcaldes ditaron bandos ou decretos de alcaldía nos cales se impuñan *limitacións* á circulación das persoas, ou á actividade comercial, *adicionais* respecto das establecidas con carácter xeral polo Goberno no artigo 7 do Real decreto 463/2020. Coñecido é, por exemplo, o bando do alcalde de Tres Cantos (que foi moi rapidamente revogado) en que se limitaba a días alternos a mobilidade dos veciños, mesmo para a realización dalgunhas das actividades non prohibidas no artigo 7 do Real decreto 463/2020. Tamén o alcalde de Alcañiz precisou mediante un bando, de forma restritiva, algunhas das prohibicións impostas polo Real decreto 463/2020. Algún alcalde, como o de Xeraco (Valencia) mesmo ordenou o bloqueo físico, mediante cercados e cúmulo de terra, dos accesos rodados ao municipio. A rápida expansión destes bandos motivou unha comunicación da Secretaría de Estado de Seguridade na cal expresamente se lles requiría aos alcaldes aterse á execución estrita, nos seus propios termos, das prohibicións ditadas polo Goberno ou polos ministros que actuaban como “autoridades delegadas”²⁵. Naquela comunicación cuestionábase a *competencia* municipal (en concreto, do alcalde) para impor restricións adicionais á liberdade de circulación, máis alá das “medidas de alarma” acordadas polo Goberno. Na miña opinión, a cuestión suscitada non se limita á simple afirmación ou negación da competencia municipal. Conflúen aquí catro elementos normativos cuxa

²⁴ BALLARÍN ESPUÑA, M., “Dos meses de estado de alarma: sus efectos en el ámbito financiero del Ayuntamiento de Barcelona”, *Blog del Instituto de Derecho Local de la UAM*, 27 de maio de 2020, www.idluam.org/blog.

²⁵ A comunicación divulgouse por medio de correos electrónicos. Oficiosamente (pois non fun receptor directo da comunicación), o texto do requirimento foi o seguinte:

“Tívoise coñecemento nesta Secretaría de Estado de Seguridade de que por parte dalgunhas corporacións locais se están a ditar por iniciativa propia disposicións polas que se establecen restricións á mobilidade alleas ás recollidas no Real decreto 463/2020.

Por tal motivo comunícase que o Real decreto 463/2020, polo que se declara o estado de alarma, designa, no seu artigo 4.3, o ministro do Interior como autoridade competente delegada para ditar as ordes, resolucións, disposicións e instrucións interpretativas que, na esfera específica da súa actuación, sexan necesarias para garantir a prestación de todos os servizos, ordinarios ou extraordinarios, para a protección de persoas, bens e lugares, mediante a adopción de calquera das medidas previstas no artigo once da Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño.

En consecuencia recórdase que, a pesar de que o RD 463/2020 non altera a titularidade das competencias das distintas administracións, para os efectos da adopción de medidas relacionadas coa observancia das restricións á mobilidade e restantes actuacións contidas neste, as corporacións locais unicamente están facultadas para a adopción das medidas tendentes á execución das ordes directas procedentes da autoridade competente, sendo, neste contexto, incompetentes para a publicación de bandos ou outras disposicións que conteñan medidas distintas daquelas”.

interacción determina a posibilidade e alcance de restricións municipais da mobilidade: o mandato constitucional de protección da saúde; as competencias sectoriais municipais; as autorizacións legais para limitar dereitos fundamentais; e a prevalencia das decisións estatais ou autonómicas respecto das municipais.

27. O primeiro que cómpre ter en conta é que a protección da vida (art. 15 CE) e da saúde (art. 43 CE) son *mandatos constitucionais* dirixidos a todos os poderes públicos; polo tanto, tamén aos concellos. Isto significa, tal como sinalou xa o Tribunal Constitucional en relación con outros dereitos e principios constitucionais²⁶, que lles corresponde aos municipios dirixir o exercicio das súas competencias, mesmo as non directamente relacionadas coa saúde, cara á superación do actual estado de pandemia. En consecuencia, non é imprescindible, para que os municipios despreguen diversas actividades contra a COVID-19, a titularidade dunha competencia especificamente sanitaria ou relacionada coa saúde pública. Tamén outras competencias municipais lles permiten aos concellos, cos límites que fixen as leis, adoptar iniciativas contra o contaxio masivo da COVID-19.

28. En segundo lugar, a existencia dunha competencia municipal apta para adoptar medidas contra o contaxio infeccioso non supón que o concello poida sen máis impor restricións á libre circulación. Tal como argumentou o Tribunal Constitucional na STC 132/2001, FX 8, unha cousa é a atribución por lei de competencias municipais e outra a *autorización legal* para que os concellos poidan impor restricións no desfrute dos dereitos fundamentais dos veciños. Así, a simple atribución dunha competencia material (por exemplo, sobre tráfico) non inclúe por si a potestade de sancionar as contravencións ás ordenanzas de circulación. Isto soamente é posible cando a lei, ademais de atribuír a competencia, expresamente atribúe esa potestade de intervención ou restrición de dereitos.

29. Feitas as anteriores aclaracións, pódese empezar por comprobar en que medida as leis estatais atribúen aos municipios *competencias* que poidan amparar medidas municipais contra a pandemia. Hai que aclarar de entrada que, aínda que neste punto a confusión é moi frecuente, a lista de materias do artigo 25.2 LBRL non lles atribúe competencias sectoriais aos municipios. É unha lista de *materias de interese local* na cal as leis sectoriais do Estado ou de cada comunidade autónoma han de atribuír competencias propias aos municipios (STC 41/2016, FX 10 b). En consecuencia, aínda que o artigo 25.2 f) LBRL menciona expresamente a “policía local”, e o artigo 25.2 j) LBRL se refire á “protección da salubridade pública”, estas mencións legais non enuncian competencias municipais, simplemente ordenan que outras leis (estatais ou autonómicas, segundo a materia) lles atribúan competencias concretas aos municipios. Distinto é o caso dos *servizos públicos obrigatorios*, onde a lista do artigo 26.1 LBRL ao tempo impón obrigas de actuación municipal e a necesaria competencia para cumprir ese mandato.

30. Pois ben, proxectando todo o anterior sobre a actual situación de emerxencia sanitaria, compróbase que as *leis estatais* non lles atribúen aos municipios unha

²⁶ En relación co mandato de protección do medio ambiente (art. 45 CE): SSTC 13/1998, FX 7; 87/2019, FX 4; 113/2019, FX 4. En relación co principio de estabilidade orzamentaria (art. 135.1 CE): STC 41/2016, FFFX 3 a) e 15, e STC 11/2016, FX 4.

competencia específica sobre *saúde pública*, que é unha das dúas materias *a priori* máis conectadas coa actual pandemia. A *protección civil*, que é outra das materias competenciais máis relacionadas coa emerxencia sanitaria, si aparece mencionada expresamente como servizo municipal obrigatorio –e, polo tanto, como competencia municipal– no artigo 26.1 c) LBRL, aínda que só para os municipios de máis de 20.000 habitantes. Para os municipios menores, a vixente Lei 17/2015, do 9 de xullo, do Sistema Nacional de Protección Civil, non contén unha clara atribución competencial ao conxunto dos municipios, pero si algunhas referencias indirectas ou difusas aos concellos (arts. 15.2, 17.1, DA 9.^a). Parece, máis ben, que a lei estatal considerou que, sendo a protección civil unha materia tradicionalmente autonómica²⁷, corresponde precisamente ás leis autonómicas atribuír competencias concretas aos municipios, en execución do mandato do artigo 25.2 f) LBRL. Tamén lle corresponde a cada municipio a xestión dos *espazos e dotacións públicas locais*, todos eles bens demaniais cuxa defensa (art. 82 LBRL) e policía (art. 74 TRRL) corresponde aos correspondentes concellos. Iso permite unha ordenación do uso común xeral destes bens ao servizo do principio constitucional de protección da saúde (art. 43 CE), que vincula directamente os concellos. Tal competencia municipal para ordenar o uso común xeral das dotacións e espazos públicos está enunciada expresamente polo artigo 26.1 b) LBRL para os *parques públicos*. Outras hipotéticas competencias municipais, directamente atribuídas pola lexislación básica de réxime local, son máis difusas ou imprecisas. É o caso dunha hipotética competencia municipal sobre *convivencia cívica*, que dificilmente se pode construír sobre a simple mención legal ao poder de aprobar ordenanzas para intervir a actividade dos cidadáns (art. 84.1 a) LBRL)²⁸.

31. Á parte das leis estatais, as *leis autonómicas* atribuíronlles aos municipios diversas competencias que poden lexitimar a ordenación de condutas co fin de impedir o contaxio. Neste caso non hai un patrón competencial único. Hai comunidades autónomas máis xenerosas ou máis restritivas na atribución de competencias municipais. En Cataluña, por exemplo, as leis atribúen aos concellos competencias suficientes para combater os contaxios²⁹, e o mesmo se pode dicir de Canarias³⁰. Máis notorio aínda é o caso de Andalucía, cuxa lei xeral de réxime local atribúe aos municipios competencia sobre “promoción, defensa e protección da saúde pública”³¹. Ao outro lado, en

²⁷ BARCELONA LLOP, J., *La protección civil municipal*, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid, 2007, p. 203.

²⁸ Véxase en cambio: JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006, pp. 29-92 (p. 70).

²⁹ A lei catalá de réxime local atribúe directamente competencias municipais sobre “seguridade en lugares públicos” (art. 66. 3 a) do Decreto lexislativo 2/2003, do 28 de abril, polo que se aproba o Texto refundido da Lei municipal e de réxime local de Cataluña [TRLMRLC] ou sobre “salubridade” (art. 66.2 h) TRLMRLC). Tamén o artigo 52 d) da Lei catalá 18/2009, do 22 de outubro, de saúde pública, lles atribúe aos municipios competencias para a “xestión do risco contra a saúde” en equipamentos públicos.

³⁰ A Lei 11/1994, do 26 de xullo, de ordenación sanitaria de Canarias, recoñécelle ao alcalde a condición de “autoridade sanitaria” (art. 28) e atribúelle ao concello certas competencias propias sobre saúde pública (art. 47.1).

³¹ Esta competencia inclúe: “(...) c) o control preventivo, vixilancia e disciplina nas actividades públicas e privadas que directa ou indirectamente poidan supor risco inminente e extraordinario para a saúde (...) f) o control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana (...) i) o control sanitario de industrias, transporte, actividades e servizos (...) e j) o control da salubridade dos espazos públicos (...)” (art. 9.13 da Lei 5/2010, do 11 de xuño, de autonomía local de Andalucía: LALA). Tamén o artigo 9.14 LALA atribúe aos concellos competencia sobre a “ordenación das condicións de seguridade nas actividades organizadas en espazos públicos e nos lugares de concorrencia pública, que inclúe: a) O control, vixilancia,

comunidades autónomas como Galicia ou Madrid, as competencias municipais para abordar o contaxio da COVID-19 son menos expresas, extensas ou diáfanas, pero non inexistentes³².

32. Tal como se ve ata aquí, son varios os títulos competenciais que permiten aos concellos, con maior ou menor amplitude, adoptar medidas de distancia social contra a propagación do virus. Pero esas competencias non amparan por si calquera forma de actuación municipal, como a limitación da mobilidade nos espazos públicos. Cando se trata de impor *restricións* ao exercicio de dereitos fundamentais –como a liberdade de circulación, o dereito de reunión ou a liberdade relixiosa–, non basta coa titularidade municipal dunha materia competencial, atribuída pola lei. Dado que a limitación ou restrición de dereitos fundamentais está reservada á lei (art. 53.1 CE), as posibles limitacións municipais deben estar minimamente *previstas, autorizadas ou programadas* na lei. Isto é, non chega con que a lei recoñecese a posible actuación municipal nunha materia, mediante a atribución da correspondente competencia (protección civil, sanidade, uso común dos espazos públicos)³³. Cómpre, ademais, que a lei predeterminase os supostos normativos e o posible alcance das medidas municipais limitativas da liberdade individual. É necesario, entón, que unha lei *autorice* as posibles limitacións, en materias de *competencia* municipal.

33. Con carácter xeral, as leis de *saúde pública* non autorizan os concellos a adoptar medidas *restritivas* da liberdade de circulación, garantida polo artigo 19 CE. O artigo 54 da Lei 33/2011, de saúde pública, prevé a adopción de “cantas medidas sexan necesarias” cando concorran “motivos de extraordinaria gravidade e urxencia”, pero soamente o Estado e as comunidades autónomas –non os municipios– poden adoptar tales medidas. Un pouco diferente é o artigo 3 da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, que autoriza a adoptar “medidas que se consideren necesarias en caso de risco de carácter transmisible” ás “autoridades sanitarias das distintas administracións públicas, dentro do ámbito da súa competencia”. Neste caso a lei orgánica non limita ao Estado e ás comunidades autónomas a posible adopción de medidas limitativas da liberdade individual. A lei autoriza calquera Administración pública a acordar tales medidas “dentro do ámbito da súa competencia”. Isto significa que alí onde as leis autonómicas lles recoñeceron aos municipios competencias sobre saúde pública, como sucede en Andalucía e Canarias (*supra* § 31), os correspondentes concellos están facultados para impor restricións (locais) no exercicio do dereito fundamental de circulación (art. 19 CE).

inspección e réxime sancionador dos establecementos de concorrencia pública (...) d) A autorización de condicións específicas de admisión de persoas nos establecementos de espectáculos públicos e actividades recreativas (...) f) A elaboración, aprobación, implantación e execución do Plan de Emerxencia Municipal, así como a adopción, cos medios á disposición da corporación, de medidas de urxencia en caso de catástrofe ou calamidade pública no termo municipal (...) k) A ordenación das relacións de convivencia cidadá e do uso dos seus servizos, equipamentos, infraestruturas, instalacións e espazos públicos municipais.

³² No caso de Galicia, sería relevante o artigo 86.1 e) da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia, que atribúe competencia municipal “complementaria” sobre “a atención primaria á saúde”. Tamén o artigo 80.2 d) e e) da Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, recoñece certas competencias municipais de control sanitario de espazos e produtos, o que sen dificultade lexitima actuacións de evitación de contaxios.

³³ Outra opinión, en parte, en ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, Marcial Pons, 2014, p. 212.

Fóra da materia estritamente sanitaria, algunhas outras leis tamén prevén a imposición municipal de límites á libre circulación, aínda que estoutras leis non sempre presentan a mesma amplitude. Así acontece, por exemplo, co artigo 48.2 da Lei catalá 4/1997, de protección civil, que apodera os concellos para adoptar algunhas restricións á liberdade dos cidadáns, aínda que sen chegar ao confinamento.

34. Finalmente, a última cuestión xuridicamente relevante, sobre a competencia para impor limitacións municipais á libre circulación, refírese a que órgano de goberno municipal, dentro de cada concello, pode exercer a competencia e a autorización legal para restrinxir a libre circulación dos veciños, impondo medidas de distancia social. Isto é precisamente o que regulan os artigos 21.1 m) e 124.4. h) LBRL, ao enunciar a competencia da alcaldía para adoptar as medidas necesarias en situación de catástrofe. Como xa se dixo máis arriba (*supra* § 18), estes preceptos non outorgan competencia ningunha aos concellos, nin os autorizan a limitar ningún dereito fundamental. Simplemente, os artigos 21.1 m) e 124. 4 h) LBRL (e os seus correspondentes para os municipios de Madrid e Barcelona) atribúen ao alcalde competencias extraordinarias *respecto do pleno*. Pero nin amplían o ámbito de competencia municipal nin autorizan por si ningunha restrición de dereitos.

35. Díxose ata aquí que alí onde hai *competencia* municipal (atribuída por lei) e onde ademais hai *autorización legal* suficiente (tamén atribuída por lei), o concello, a través do alcalde, pode impor limitacións á libre circulación das persoas. É certo que tanto os títulos competenciais municipais como boa parte das autorizacións legais para limitar a liberdade son –coa excepción das leis de protección civil– imprecisas ou moi xenéricas. E por si soas *non amparan calquera medida* de emerxencia da alcaldía. En consecuencia, a cuestión xurídica central non é tanto (fronte ao que suxería a comunicación da Secretaría de Estado de Seguridade xa mencionada *supra* § 26) a existencia de competencia municipal en situacións de extraordinaria e urxente necesidade. A cuestión capital é, máis ben, a dos *límites dos límites*³⁴. Eses límites son basicamente dous: o principio de proporcionalidade e a prevalencia das decisións supramunicipais.

36. En primeiro lugar, o principio de *proporcionalidade*, propio de todo Estado de dereito (art. 1.1 CE), proscribe restricións aos dereitos fundamentais que, mesmo autorizadas en abstracto pola lei, no caso concreto sexan non-idóneas, innecesarias ou desequilibradas (en relación cos outros bens ou dereitos que pretende protexer). O segundo límite ten carácter *competencial*. Aínda que un concello pode impor sacrificios á liberdade, en materias en que sexa competente, logo de autorización legal e de forma proporcionada, eses posibles mandatos municipais *carecen de prevalencia* ou primacía fronte ás decisións de emerxencia aprobadas polo Estado ou a correspondente comunidade autónoma. En efecto, as decisións municipais de emerxencia, na medida en que *concorren* con outras competencias de emerxencia do Estado ou das comunidades autónomas, non poden *contradidir ou dificultar* a eficacia das decisións extraordinarias ditadas polo Estado ou a correspondente comunidade autónoma, cada un no ámbito das súas competencias. Porque, seguindo a pauta argumental da

³⁴ Por todos: VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., "Los límites a los derechos fundamentales", Bastida Freijedo, F.J. (coord.), *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 120-150 (p. 133).

xurisprudencia constitucional (por exemplo STC 40/1998), en ámbitos de concorrencia competencial de varias entidades territoriais debe prevalecer aquela competencia que expresa o *interese xeral* máis amplo, o que normalmente fai prevalecer o exercicio da competencia estatal (respecto da autonómica ou local) ou da autonómica (respecto da municipal)³⁵. Así sucede, dunha forma expresa e manifesta, coas restricións da libre circulación por parte do Goberno durante o estado de alarma.

37. Polo dito, para poder argumentar a prevalencia das restricións estatais, respecto das municipais, é necesario determinar se as prohibicións e mandatos engadidos por un alcalde, no contexto da COVID-19, concorren e entran en conflito coas medidas limitativas contidas no artigo 7 do Real decreto 463/2020, polo que se declara o estado de alarma, e as sucesivas ordes ministeriais que o concretan. Nesta análise hai que ter en conta que cada unha das restricións á liberdade acordada polo Goberno no artigo 7 do Real decreto 463/2020 resulta dunha ponderación entre diversos bens xurídicos, todos eles de relevancia constitucional. Isto é, o sacrificio no exercicio do dereito á libre circulación (art. 19 CE) resulta da ponderación deste dereito, no contexto concreto da pandemia, co dereito fundamental á vida (art. 15 CE) e co principio constitucional á protección da saúde (art. 43 CE). En consecuencia, dado que as limitacións impostas polo Goberno expresan un determinado equilibrio entre diversos bens constitucionais, un aumento ou redución das prohibicións –por parte dun concello– afectaría a ese equilibrio e, polo tanto, *contradiría a ponderación* intrínseca nas prohibicións prevalentes ditadas polo Goberno. Isto exclúe a posibilidade de que un alcalde realice unha *valoración política diferenciada* dos datos epidemiolóxicos considerados e valorados polo Goberno á hora de ponderar os bens xurídicos en xogo. Pero non impide que, alí onde se dean *circunstancias fácticas singulares e cualificadas*, que precisamente pola súa dimensión marcadamente local non puidesen ser consideradas polo Goberno na súa valoración e ponderación xeral, o alcalde dite medidas prohibitivas adicionais. Trasládase aquí a idea, xa exposta con carácter xeral para a regulación de dereitos fundamentais por ordenanza municipal, de que a vixencia efectiva dos dereitos fundamentais require dun *axuste singular*, para adecuar o seu contido xeral ao contexto territorial concreto en que han de actuar³⁶. A clave estará entón na efectiva existencia dunha *información epidemiolóxica localizada, certa e determinante*, que xustifique a adopción de restricións adicionais á liberdade por un alcalde. Sen esa información, e co suficiente nivel de precisión, o alcalde non estaría a actuar á marxe das competencias municipais, pero si estaría a exercer esa competencia de forma ilegal.

4 Concellos na desescalada

38. Na linguaxe común arraigou o termo *desescalada* para designar o tempo e as actuacións públicas e privadas a partir do momento en que se considera controlada –aínda que non erradicada– a COVID-19. Neste tempo revóganse algunhas das

³⁵ GARCÍA MORALES, V.Y., *Prevalencia en la planificación territorial*, cit., p. 102.

³⁶ ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, cit., p. 212.

limitacións máis severas ás actividades privadas, pero mantéñense moitas regras *de distancia social*. E, ao tempo, dispóñense novas medidas que asumen que o risco de contaxio seguirá vivo durante varios meses. O proceso de desescalada está guiado polo denominado “plan de transición cara a unha nova normalidade”, que foi aprobado polo Goberno o pasado 28 de abril³⁷ e que está inspirado nunha recomendación das presidencias do Consello Europeo e da Comisión³⁸. No “plan de transición cara a unha nova normalidade” prográmanse catro fases de desescalada, desde a 0 inicial ata a 3. E identifícanse e intégranse varios vectores de actuación pública: o reforzo da capacidade sanitaria; a contención do contaxio; a reactivación económica; e acción social, de apoio ás persoas máis desfavorecidas.

39. Aínda que desde o punto de vista epidemiolóxico e político se pode falar xenericamente de desescalada, desde a perspectiva xurídica ten sentido distinguir entre dúas ordes normativas diferenciadas: a desescalada en *réxime de alarma*; e a desescalada en réxime de simple (*sic*) *emergencia sanitaria*. É certo que o “plan de transición” do Goberno expresamente prevé que a desescalada, en todas as súas fases, se desenvolva a través de sucesivas prórrogas do estado de alarma. Pero as dificultades parlamentarias xa na cuarta prórroga mostran que unha parte da desescalada terá lugar nunha orde xurídica distinta ao do estado de alarma. En todo caso, a actividade dos municipios durante a desescalada, prodúzase en réxime de alarma ou de “simple” *emergencia sanitaria*, pódese explicar pola súa conexión coas liñas xerais de actuación pública definidas no plan de transición do Goberno.

40. No que se refire ao reforzamento das *capacidades sanitarias*, a actividade municipal é limitada, pois trátase dunha tarefa fundamentalmente autonómica. A actividade municipal apenas é de simple colaboración na xestión da atención primaria da saúde, salvo que as leis autonómicas (de réxime local ou sectoriais) lles atribúen competencias sanitarias máis amplas aos municipios. É certo que a LRSAL de 2013 suprimiu o artigo 25.2 j) LBRL, que expresamente se refería á “participación [municipal] na xestión da atención primaria da saúde”. Pero hoxe non cabe ningunha dúbida de que aquela modificación legal só significa que as comunidades autónomas xa non están obrigadas a atribuír competencias aos municipios nesa materia, pero non impide que cada comunidade autónoma, como opción política propia, atribúa esas competencias aos seus municipios. De feito, xa se expuxo máis arriba que algunhas leis autonómicas de sanidade ou saúde pública atribuíron competencias sanitarias aos municipios (*supra* § 31), o que lles permite actuar –baixo a dirección e coordinación autonómica e, se é o caso, estatal– no reforzamento das capacidades sanitarias de atención primaria.

41. Algo maior pode ser a actividade municipal en relación coa *saúde pública*. Neste ámbito é fundamental a prevención do contaxio, o que inclúe tanto a información aos veciños (sobre actividades de risco ou sobre medidas de protección) como o mantemento de distancias intersubxectivas e o control da mobilidade cidadá. As regras de distancia social poden provir directamente do Estado, como ata agora. Así, mesmo na

³⁷ <https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.htm>.

³⁸ *Folla de ruta común europea para o levantamento das medidas de contención da COVID-19* (2020/C 126/01), p. 4.

fase “0” da desescalada diversos ministerios ditaron novas regras de distancia social, menos severas que as iniciais³⁹. Tamén é posible que, igual que ocorreu na fase moi inicial do contaxio, antes do estado de alarma (*supra* § 5), algunhas comunidades autónomas adopten medidas adicionais ou complementarias dos mandatos estatais, sempre que non entren en contradición ou dificulten a eficacia das medidas estatais. Segundo isto, a posible actuación municipal de saúde pública está en relación directa coa actividade que despreguen o Estado e cada comunidade autónoma. E isto depende, pola súa vez, da vixencia ou extinción do estado de alarma.

42. *Vixente* o estado de alarma, xa se explicou antes que os concellos están estreitamente vinculados ás medidas ditadas polo Goberno, aínda que tamén hai unha marxe para decisións autonómicas e para medidas municipais adicionais (*supra* § 20). *Fóra* do estado de alarma, o Estado aínda conserva unha importante competencia sobre “emerxencias de saúde pública” (art. 52 da Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública: LXSP) e sobre calquera “emerxencia de carácter nacional” (arts. 28 a 30 da Lei 17/2015, do Sistema Nacional de Protección Civil: LSNPC). En situación de “emerxencia sanitaria”, o ministro de Sanidade –en canto “autoridade sanitaria”– pode adoptar non só as medidas de restrición da liberdade enunciadas no artigo 54.2 LXSP, senón tamén as permitidas polo artigo 3 da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública. E, no caso de que a situación sanitaria se cualifique tamén como emerxencia civil, o ministro do Interior pode adoptar todas as medidas previstas no artigo 9 *bis* LSNPC. Agora ben, aínda que unha autoridade ministerial tamén pode adoptar medidas extraordinarias de distanciamento intersubxectivo, a súa execución efectiva non é idéntica á regulada no estado de alarma. Conforme o artigo 52.3 LXSP, o ministro de Sanidade pode “adoptar medidas sobre coordinación e execución das actuacións de saúde pública”, e mesmo adoptar por si “medidas de intervención especial”. Ata aquí, a competencia e potestade de intervención ministerial non se distingue da que é propia do estado de alarma. Non obstante, para a execución desas medidas, a autoridade sanitaria estatal unicamente pode “solicitar o apoio, auxilio e colaboración” doutros órganos administrativos, o que sen dúbida inclúe os órganos municipais. Algo similar se pode dicir das emerxencias de protección civil, nas cales o ministro do Interior asume a dirección da actuación pública durante unha “emerxencia de interese xeral”, o que inclúe “a ordenación e coordinación das actuacións e a xestión de todos os recursos estatais, autonómicos e locais” (art. 28.1 LSNPC) e a facultade de “requirir a colaboración das diferentes administracións públicas” (art. 28.2 LSNPC).

43. Pois ben, parece claro que esta posibilidade de “solicitar” o apoio ou *auxilio* doutras entidades e órganos públicos é algo distinto da referencia do artigo 9.1 LOEAS a que, durante o estado de alarma, “todas as autoridades civís da Administración pública do territorio afectado (...) quedarán baixo as ordes directas da autoridade competente en canto sexa necesaria para a protección de persoas, bens e lugares, podendo

³⁹ É o caso da Orde SND/370/2020, do 25 de abril, que facilita a mobilidade dos nenos; da Orde SND/380/2020, do 30 de abril, sobre actividade física non profesional ao aire libre; da Orde 386/2020, do 3 de maio, sobre actividade comercial, de hostalaría e restauración; ou da Orde SND/388/2020, do 3 de maio, sobre comercios, servizos e práctica do deporte profesional.

imporlles servizos extraordinarios pola súa duración ou pola súa natureza”, e que a Orde INT/226/2020, do 15 de marzo, declarase expresamente que todas as policía locais se atopaban “baixo as ordes do ministro do Interior” (art. 1.5) e que a súa actividade “prioritaria” era a loita contra a COVID-19. Parece claro que esta subordinación das policía locais ao Ministerio do Interior é algo cualitativamente distinto da asistencia e auxilio. Isto é, se durante o estado de alarma todos os órganos municipais de España están *subordinados* aos correspondentes ministerios, fóra do estado de alarma actívanse os *deberes de colaboración* que, con carácter xeral, se regulan hoxe no artigo 141 LRXSP. Esta distinción garda certa correspondencia coa oposición, presente no dereito comparado e europeo, entre o “préstamo orgánico” (*Organleihe*), no que un órgano administrativo actúa para unha Administración pública distinta da propia, e a asistencia ou auxilio (*Amtshilfe*), en que un órgano axuda a outro⁴⁰. Pode ser que, na práctica, non sempre se poida distinguir con claridade entre a subordinación e o auxilio. Pero a diferenza xurídica é real. Na relación de *subordinación* hai unha autoridade que ordena e outra que obedece; no auxilio, hai unha autoridade que solicita e outra que está obrigada a colaborar con ela, na medida das súas posibilidades e conforme o seu propio réxime interno. No estado de alarma, calquera medida do Goberno ou ministerial impónse sobre calquera lei vixente e, polo tanto, o órgano subordinado non pode opor norma ningunha á autoridade de alarma, nin competencial, nin orzamentaria, nin organizativa. En cambio, na emerxencia sanitaria fóra do estado de alarma o *deber de auxilio* debe facerse no marco do dereito vixente (e, polo tanto, no marco das competencias, polos procedementos, coas garantías e segundo a organización e os créditos orzamentarios que rexan en cada entidade local)⁴¹. De entrada, o artigo 141.2 prevé que a asistencia e colaboración solicitada poderá negarse cando o órgano requirido “(...) non estea facultado para prestala de acordo co previsto na súa normativa específica, non dispoña de medios suficientes para iso ou cando, de facelo, causase un prexuízo grave aos intereses cuxa tutela ten encomendada ou ao cumprimento das súas propias funcións ou cando a información solicitada teña carácter confidencial ou reservado”⁴². Parece obvio que estes límites non rexen durante o estado de alarma, conforme o artigo 9.1 LOEAES.

4.4. A actuación municipal relacionada coa saúde pública, tanto en réxime de alarma como en réxime de simple emerxencia sanitaria, está moi determinada polo grao de *uniformidade* que presenten as medidas do Goberno (e, se é o caso, de cada comunidade autónoma). No inicio da desescalada, malia que *aínda baixo estado de alarma*, o Goberno optou por iniciar certa territorialización e localización das medidas de distancia social.

⁴⁰ MAURER, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14.^a ed., C.H. Beck, München, 2002, p. 542. En relación coa “Unión administrativa europea”; HARINGS, L., “Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen”; SCHMIDT-ASSMAN, E. e SCHÖNDORF-HAUBOLD, B., *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, pp. 127-152 (p. 144).

⁴¹ SANZ RUBIALES, I., “Marco general de las relaciones interadministrativas”; Eduardo Gamero Casado, E. (dir.), Fernández Ramos, S. e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 2849-2890 (p. 2866).

⁴² O límite ao auxilio, na STS do 7 de xullo de 2002 (rec. 5696/1997).

45. A *territorialización* consiste nunha maior participación ou decisión das comunidades autónomas nas medidas de alarma. En primeiro lugar, a Orde SND/387/2020, do 3 de maio, deulles ás comunidades autónomas participación no proceso decisorio propio da desescalada (“cogobernanza” chámao a orde). Nun segundo chanzo atópase o Real decreto 514/2020, do 8 de maio, que prorrogou por cuarta vez o estado de alarma, e no artigo 4 da cal establecía que no proceso de desescalada “o Goberno poderá acordar conxuntamente con cada comunidade autónoma” os mandatos e prohibicións aplicables no seu territorio; ademais, segundo o mesmo artigo 4, esas medidas acordadas e territorializadas “serán aplicadas por quen desempeñe a presidencia da comunidade autónoma, como representante ordinario do Estado no territorio”. En aplicación do mesmo Real decreto 514/2020, a extensa Orde SND 399/2020, do 9 de maio, que aprobou as “medidas de alarma” para as unidades territoriais que a partir do día 11 de maio pasaron á “fase 1” do “plan de transición á nova normalidade”, introduciu pequenos espazos de decisión autonómica. En concreto, no seu artigo 7.3 e 4 abría un pequeno ámbito de decisión propia ao *lehendakari* vasco á hora de aplicar as restricións xerais de mobilidade no País Vasco⁴³. Esa actividade aplicativa do *lehendakari*, en canto directamente vinculada ás medidas governativas de alarma, rexíase polo réxime extraordinario propio do estado de alarma. En consecuencia, o *lehendakari* podía desbordar a orde competencial legal e estatutaria tanto horizontalmente (respecto do Parlamento Vasco) como verticalmente (respecto dos territorios históricos e os municipios). Noutros termos: conforme o artigo 9.1 LOEAEs, na aplicación das medidas governativas de alarma, todas as autoridades civís no País Vasco quedaban “baixo as ordes directas” do *lehendakari*.

46. Xunto á territorialización autonómica, na fase de desescalada, aínda en estado de alarma, iniciouse certa *localización ou municipalización* das medidas de saúde pública. O alcance desta municipalización estivo moi condicionado polo alcance final da territorialización autonómica, e polas decisións de saúde pública que efectivamente adopte cada comunidade autónoma. Para as “unidades territoriais” que fosen pasando á “fase 1” do *plan de desescalada*, a Orde SND 399/2020, do 8 de maio, abría varios espazos de decisión municipal, de maneira que os concellos xa non só executaban as decisións de alarma do Goberno, senón que tamén dispuñan dunha marxe de definición ou modulación propia desas medidas. Así, correspondíalle a cada concello dispor sobre a continuación –ou non– da venda non sedentaria, a través de *mercadillos* (art. 10.6 da Orde SND 399/2020). Recórdese que a ocupación do espazo público mediante venda ambulante é unha *competencia municipal*, de maneira que a Orde SND/399/2020 carecía de relevancia competencial, simplemente levantaba a prohibición preexistente (no art. 10 do Real decreto 463/2020) permitindo que cada concello, no exercicio da súa competencia previa, cumprise de forma localizada e ponderada co mandato de protección da saúde pública (art. 43 CE) que incumbe a todos os poderes públicos. Algo similar se pode dicir sobre a reapertura das terrazas ao aire libre con ata o 50% da súa capacidade previa (art. 15.1 Orde SND/399/2020). Xunto a isto, naqueles casos

⁴³ Ese espazo competencial creado pola Orde SND/399/2020, do 9 de maio, concretouse no Decreto 8/2020, do 10 de maio, do *lehendakari*.

en que fose o propio concello quen organizase actividades culturais ou quen prestase servizos con contacto social (como os servizos deportivos ao aire libre e en espazos pechados), correspondíalle tamén ao concello optar por reiniciar esas actividades e servizos, coas novas limitacións de capacidade e os mandatos de prevención (arts. 33, 41 e 42 Orde SND/399/2020), ou pospor as ditas actividades a un momento posterior da desescalada. No proceso de territorialización autonómica, en paralelo á local, esa marxe de opción municipal foi constrinxida nalgunhas comunidades autónomas⁴⁴.

47. Unha novidade que engadía a disposición adicional 5.^a da Orde SND/399/2020 era que as súas medidas “[podían] ser completadas por plans específicos de seguridade, protocolos organizativos e guías adaptadas a cada sector de actividade que aproben as administracións públicas (...)”. Dábase entrada con isto a que cada concello puidese detallar o alcance das medidas gobernamentais. Esa regulamentación xa era previa posible ao abeiro da potestade municipal de autoorganización (art. 4.1 a) LBRL), da competencia municipal para ditar medidas de urxencia (art. 21.1 m) LBRL), ou como medidas adicionais municipais, en exercicio de competencias propias (*supra* § 20). O singular e novo é que aqueles plans, protocolos e guías previstos na DD 5.^a da Orde SND/399/2020 se podían ditar *en réxime de alarma*, non en exercicio das competencias e potestades municipais ordinarias. E, polo tanto, os límites propios deses protocolos, guías e plans estaban na propia orde ministerial, no Real decreto 514/2020 (que prorrogaba o estado de alarma declarado inicialmente polo Real decreto 463/2020), na LOEAES e na Constitución. Tratándose de protocolos ou guías en execución ou desenvolvemento de medidas governativas de alarma, o seu réxime xurídico era o propio das decisións de alarma, *non o réxime local ordinario*. Hai que lembrar que, conforme o artigo 9.1 LOEAES, a partir da declaración do estado de alarma todas as autoridades civís (e, polo tanto, tamén as municipais) quedan “baixo as ordes” das autoridades estatais. Deste xeito, igual que os controis de confinamento realizados en fase de “escalada” se sometían ao réxime xurídico da alarma (e por iso as posibles sancións por denuncias municipais se rexían polo art. 10 LOEAES e polo art. 20 do Real decreto 463/2020), tamén os plans, protocolos e guías municipais que “completan” as ordes ou medidas gobernamentais de alarma se rexían polo réxime xurídico propio do estado de alarma. Isto supón que o límite propio á regulamentación local non se atopaba nas competencias nin nos procedementos propios do réxime local, senón na súa adecuación ás propias medidas governativas de alarma ás que complementaban.

48. Máis importante aínda que a execución e o desenvolvemento municipal das medidas governativas de distancia social é a facultade municipal de ordenar o *uso dos espazos públicos* para facilitar o cumprimento das ditas distancias. Inclúense aquí as medidas de peonalización de rúas, para ampliar o espazo dos viandantes, a sinalización de corredores peonís nas beirarrúas ou cruzamentos, ou mesmo a habilitación de vías só para bicicletas. Todas estas medidas, malia a súa importancia real, *non son nin execución nin desenvolvemento* das medidas sanitarias de saúde pública. Son medidas municipais *coadxuvantes* á eficacia dos mandatos de distancia social, pero non

⁴⁴ Así, no País Vasco, o *lehendakari*, por medio do Decreto 8/2020, do 10 de maio, expresamente prohibiu (na primeira fase da desescalada) a apertura de instalacións deportivas públicas (e, polo tanto, de polideportivos e ximnasia municipais).

a súa execución. En consecuencia, non se rexen polo réxime extraordinario do estado de alarma, senón polo dereito local *ordinario*. Isto é, todas esas medidas municipais exércense conforme as competencias municipais propias, de acordo coa distribución interna do poder entre os órganos municipais de goberno, e nos límites das distintas leis e ordenanzas sectoriais. Máis arriba xa se fixo referencia á competencia municipal para a ordenación dos espazos públicos, como as rúas, prazas e parques (*supra* § 30), ao que hai que engadir agora tamén a competencia municipal sobre mobilidade, atribuída expresamente polo artigo 7 a), b) e c) do Real decreto legislativo 6/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei sobre tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade viaria.

49. Na segunda fase de desescalada, segundo o establecido no Real decreto 537/2020, que contén a quinta prórroga do estado de alarma, mantívose a territorialización autonómica e, en paralelo, a *municipalización* do estado de alarma. Así, conforme a Orde SND/440/2020, do 23 de maio, na “fase 2” da desescalada as comunidades autónomas poden modificar –con límites– a capacidade dos museos (art.3.3) ou dos establecementos de hostalaría e restauración (art. 3.5), o que loxicamente repercute tamén sobre os concellos. Máis alá, no que se refire directamente aos municipios, prevese que os concellos poidan solicitar ao Ministerio de Sanidade a non aplicación das medidas de flexibilización correspondentes á “fase 2” (art. 9.1 da Orde SND/427/2020). Tamén a mesma Orde lles impón aos concellos a elaboración de “plans de adecuación dos espazos públicos” (art. 10). Tal como se dixo xa máis arriba (*supra* § 30), o dereito local ordinario xa permitía aos concellos ordenar o uso dos espazos públicos para evitar os contaxios. A novidade agora é que a “adecuación” dos espazos públicos se realiza *en réxime de alarma*, non ordinario, e, polo tanto, con desprazamento de calquera límite normativo que puidese dificultar a súa efectividade. E precisamente porque estes plans de “adecuación” dos espazos públicos se realizan en réxime de alarma, ao abeiro da facultade gobernativa de dar ordes a calquera autoridade (art. 9.1 LOEAES), a mesma orde ministerial que impón eses plans dispón que serán elaborados polos concellos baixo a *coordinación* das comunidades autónomas. En condicións normais, ese poder de coordinación autonómica só sería posible se estivese expresamente previsto na lei (art. 59 LBRL). Pero, tratándose dunha medida de alarma, non rexe esa exixencia legal. Algo similar se pode dicir para o *uso das praias*. Tamén aquí o artigo 5.4 da Orde SND/440/2020, do 23 de maio, autoriza os concellos a establecer limitacións de ocupación, distancias mínimas, regras de acceso e límites de permanencia nas praias⁴⁵. Estas facultades municipais resultan do mandato de

⁴⁵ Véxase, por exemplo, o Decreto da Alcaldía de Sopela (Bizkaia), do 27 de maio de 2020, que ordena:
PRIMEIRO. O peche parcial do aparcadoiro de acceso ás praias de Barinatxe e Arriatera, así como o peche total do aparcadoiro de acceso á praia de Atxabiribil e, en consecuencia, a prohibición de estacionar ou circular nesas zonas. Poderá establecerse unha maior apertura ou ben de forma parcial ou total en determinadas horas ou días da semana sempre cando a evolución da alerta sanitaria e a capacidade dos areais o permitan.
SEGUNDO. O desaloxo ou a limitación de acceso ás praias de Barinatxe, Arriatera e Atxabiribil, en función das indicacións do persoal da Deputación Foral de Bizkaia, do Servizo de Salvamento e Socorrismo ou dos datos que se poidan obter por outros medios polos que se poida advertir que o nivel de ocupación da praia poida ocasionar un risco para a saúde das persoas usuarias.
TERCEIRO. A prohibición de deporte individual e/ou colectivo nos areais, desde as 11.00 ata as 20.00 horas
CUARTO. A recomendación ás persoas usuarias dun tempo máximo de permanencia nas praias de tres horas.

distancia intersubxectiva mínima de dous metros nas praias (art. 5.4.1 da orde), polo que as facultades municipais teñen como único fin “asegurar” o seu cumprimento. En réxime ordinario, e consonte a lexislación de costas, os concellos non dispoñen de facultades tan amplas para disciplinar o uso das praias. Así, por exemplo, o artigo 54.2 do Regulamento de costas (Real decreto 876/2014, do 10 de outubro) reserva á Administración estatal (logo de informe autonómico e municipal) a fixación dos accesos públicos ás praias, así como os aparcadoiros correspondentes. Por outra banda, os artigos 68.2, 69.2 e 74 do Regulamento de costas fixan ratios ou límites de ocupación das praias. Pois ben, durante o estado de alarma, e conforme o establecido no artigo 5.4 da Orde SND/440/2020, cada concello é competente para disciplinar o uso común das praias co fin de manter a distancia social de dous metros, o cal pode xustificar unha superficie de praia ocupada superior á que de ordinario permitiría o Regulamento de costas.

50. Aludíase máis arriba (*supra* § 38) a que o denominado “plan de transición a unha nova normalidade” se refire, xunto á actuación sanitaria e de saúde pública, tamén á *reactivación económica e á asistencia social*. Aínda que as iniciativas públicas nestes dous ámbitos se iniciaron durante a vixencia do estado de alarma, o seu desenvolvemento efectivo non está condicionado xuridicamente por esa situación constitucional extraordinaria. Igual que a maioría dos reais decretos-leis ditados polo Goberno durante a “escalada” non se rexen polo réxime xurídico da alarma (porque non conteñen medidas directas contra a pandemia, senón contra os seus devastadores efectos económicos e sociais), así tamén as actuacións públicas en materia económica e social na fase de “desescalada” se rexen polo *dereito ordinario*. No que se refire á actividade municipal, isto significa que os órganos municipais non actúan “ás ordes” das autoridades estatais, senón nos seus ámbitos competenciais propios, e nos límites das correspondentes leis e regulamentos de réxime local e sectoriais. Isto implica que a desescalada municipal pode adoptar expresións moi diversas, en función das correspondentes comunidades autónomas. Así, mentres nalgunhas comunidades autónomas os municipios son competentes para fomentar ou facer promoción da actividade económica (por exemplo, en Andalucía conforme o art. 9 apartados 16, 17 c) e 21 da LALA), noutras comunidades, como Madrid, esta posibilidade é moito máis limitada (*supra* § 23). Todas estas axudas, dado que non son medidas de alarma, réxense polo dereito ordinario. Isto é, pola Lei xeral de subvencións (LXS), polas leis autonómicas de subvencións e mesmo por cada unha das ordenanzas municipais de subvencións⁴⁶. En principio, e segundo a previsión extraordinaria prevista no artigo 22.3 c) LXS, as axudas municipais á reactivación económica poden concederse directamente, sen necesidade de convocatoria competitiva previa. Pero, mesmo sendo isto posible, non é a opción idónea, en termos de boa administración, para un proceso masivo de subvencións, a un número moi elevado de beneficiarios e

QUINTO. A recomendación ás persoas usuarias de non portar antucas, cadeiras, hamacas, colchóns, etc., salvo que se considere estritamente necesario.

⁴⁶ Por exemplo, para Madrid: Ordenanza de bases reguladoras xerais para a concesión de subvencións polo Concello de Madrid e os seus organismos públicos do 30 de outubro de 2013, modificada substancialmente por acordo do Pleno do 31 de maio de 2017.

consumindo unha parte importante dos recursos municipais. Mellor opción é configurar normativamente –*por ordenanza*– un procedemento áxil e extraordinario de concorrencia e outorgamento, que garanta certo nivel de homoxeneidade, igualdade de trato, publicidade e control intersubxectivo das axudas, limitando así posibles desviacións na xestión dos ingresos públicos.

51. As distintas medidas municipais de desescalada proxéctanse sobre un mesmo fenómeno (a pandemia e os seus efectos sociais e económicos) e *interactúan* entre si. Así, as medidas relativas ao uso do espazo urbano –para manter a distancia social– están directamente relacionadas coa ocupación da vía pública mediante terrazas (e, polo tanto, coas correspondentes taxas por ocupación do dominio público municipal). Tamén as posibles axudas municipais aos establecementos comerciais están directamente conectadas coas posibles bonificacións nos tributos locais (como o IBI). A estreita conexión entre as distintas medidas municipais motivadas por un mesmo feito (a COVID-19) aconsella unha actuación municipal planificada e programada, conforme o artigo 4.1 a) LBRL. Dentro do amplísimo concepto de plan faise referencia aquí non á planificación normativa (como é a urbanística), senón á planificación interna, destinada a *optimizar* de forma coherente os recursos dispoñibles⁴⁷. Esta planificación desprega internamente os efectos propios dunha instrución: coherencia e certeza. Aínda que a eficacia plena das súas determinacións e liñas de actuación pode requirir a aprobación simultánea de ordenanzas e decretos de alcaldía ou xunta de goberno. A aprobación de *ordenanzas*, de forma complementaria aos plans municipais, é necesaria naqueles casos en que a actuación municipal se refira a materias reservadas á lei⁴⁸, esta reservada expresamente á ordenanza (como a regulación dos tributos locais de calquera clase), implique unha regulación xeral e abstracta, ou se refira a unha actividade ou materia xa regulada previamente mediante ordenanza (como en materia de terrazas de veladores ou de subvencións).

52. Toda esta descrición das medidas sociais e económicas dos concellos, en fase de desescalada, unicamente se refire ás iniciativas municipais *propias*, cos seus propios recursos económicos (ou transferidos polas deputacións provinciais). Agora ben, en función da magnitude da crise económica nacional provocada pola pandemia, é previsible que os concellos actúen tamén como *xestores indirectos* de políticas sociais autonómicas e de políticas de reactivación económica e do emprego, tanto estatais como autonómicas. Na fase inicial de escalada, numerosos concellos xa actuaron como xestores intermedios de axudas autonómicas ou estatais. Unha posible intervención masiva do Estado na economía, con financiamento propio ou da Unión Europea, puidese seguir a pauta do chamado “Plan E” de 2008⁴⁹, polo que se financiaron numerosas obras e servizos municipais como forma de mantemento do emprego en todos

⁴⁷ Véxase: PAREJO ALFONSO, L., “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 1, 2020, pp. 7-40 (p. 23).

⁴⁸ VELASCO CABALLERO, F., “La forma de goberno municipal”, *Anuario del Gobierno Local 2019*, Institut de Dret Públic y Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2020.

⁴⁹ Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), creado polo Real decreto-lei 9/2008, do 28 de novembro. Este primeiro fondo tivo continuidade (aínda que con alteración parcial das súas finalidades) no posterior Fondo Estatal para o Emprego e a Sustentabilidade Local (FEESL), aprobado polo Real decreto-lei 13/2009, do 26 de outubro.

os municipios⁵⁰. Aquelas inxentes transferencias estatais condicionadas⁵¹ achegaron moi pouco en termos de políticas municipais (pois o seu obxectivo era o mantemento do emprego) e de desenvolvemento económico local⁵². Agora, na metade do proceso de desescalada, a FEMP xa propuxo a creación de *dous fondos financeiros*, nutridos con transferencias estatais⁵³. Co fin de non reproducir a mesma estratexia do “Plan E” de 2008 –e os seus magros resultados reais–, cómpre que esas posibles transferencias estatais non atendan só ao mantemento do emprego (como forma de creación de rendas para o consumo), senón que fomenten tamén políticas de desenvolvemento económico municipal máis estratéxicas, máis autonómicas e a máis longo prazo. E é necesario tamén que os municipios anticipasen –nos plans de reactivación a que se fixo referencia máis arriba– as súas propias estratexias e prioridade municipais de reactivación económica. Todo isto corresponde a un tempo que xa non pode abranquer este estudo.

Bibliografía

- AGUERREA, A., ARÉVALO, P. e HERCE, J.A., “El Fondo de inversión Local: un enfoque descentralizado para la reactivación económica”, *Análisis Local*, n. 84, 2009.
- AGUILAR ROMÁN, A.I., “Estado de alarma: suspensión, interrupción, ampliación de plazos y otras medidas en el ámbito tributario local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 7 de abril de 2020.
- BALLARÍN ESPUÑA, M., “Dos meses de estado de alarma: sus efectos en el ámbito financiero del Ayuntamiento de Barcelona”, *Blog del Instituto de Derecho Local de la UAM*, 27 de mayo de 2020, www.idluam.org/blog.
- BARCELONA LLOP, J., *La protección civil municipal*, Biblioteca de Derecho Municipal, Iustel, Madrid, 2007.
- ECHÁNIZ SANS, J., *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019.
- GARCÍA MORALES, V.Y., *Prevalencia en la planificación territorial*, Tecnos, Madrid, 2019.
- GORDO GONZÁLEZ, L., “RDL 10/2020: ¿Se aplica el permiso retribuido recuperable obligatorio a los empleados públicos?”, *Blog del Instituto de Derecho Local*, 1 de abril de 2020, www.idluam.org/blog.
- HARINGS, L., “Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen“, Schmidt-Assman, E. e Schöndorf-Haubold, B., *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005.

⁵⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, L., “El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público y libre competencia en la contratación pública local”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 95, 2010, pp. 31 e ss. (p. 33).

⁵¹ Véxanse os datos, postos en relación cos anos posteriores, en ECHÁNIZ SANS, J., *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019, p. 93.

⁵² Algúns criterios útiles para esta valoración en AGUERREA, A., ARÉVALO, P. e HERCE, J.A., “El Fondo de inversión Local: un enfoque descentralizado para la reactivación económica”, *Análisis Local*, n. 84, 2009, pp. 36 e ss. (p. 142).

⁵³ *Pilares locales para la reactivación económica y social de la Administración local*, documento aprobado pola Xunta de Goberno da Federación Española de Municipios o 22 de maio de 2020.

- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006.
- MAURER, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14.^a ed., C.H. Beck, München, 2002.
- NOGUEIRA, A., “Confinar el virus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., “El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público y libre competencia en la contratación pública local”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 95, 2010.
- ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, Marcial Pons, 2014.
- PAREJO ALFONSO, L., “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 1, 2020.
- PASTOR MERCHANT, F., “Las ayudas locales a las empresas”, Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2017.
- SANZ RUBIALES, I., “Marco general de las relaciones interadministrativas”, Eduardo Gamero Casado, E. (dir.), Fernández Ramos, S. e Valero Torrijos, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
- VELASCO CABALLERO, F., “Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*, n. 8, Marcial Pons e Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2015.
- VELASCO CABALLERO, F., “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, n. 10, Marcial Pons e Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2017.
- VELASCO CABALLERO, F., “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020.
- VELASCO CABALLERO, F., “La forma de gobierno municipal”, *Anuario del Gobierno Local 2019*, Institut de Dret Públic y Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2020.
- VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., “Los límites a los derechos fundamentales”, Bastida Freijedo, F.J. (coord.), *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004.

Regap



ESTUDIOS

