La incidencia de la crisis del COVID-19 sobre la actividad municipal: un análisis competencial

Marcos Almeida Cerreda
Profesor contratado doctor.
Universidad de Santiago de Compostela

1. Introducción
2. La incidencia de la declaración de los estados de alarma sobre la actividad de los municipios, en especial, en el combate sanitario contra el COVID-19
2.1. Aproximación general
2.2. La incidencia de los estados de alarma a nivel orgánico y su reflejo en el ámbito competencial
2.3. La incidencia de los estados de alarma a nivel funcional
2.3.1. Aproximación general
2.3.2. La sustitución en el ejercicio de las competencias municipales
2.3.3. El condicionamiento del ejercicio de las competencias municipales
2.3.4. La coordinación del ejercicio de competencias municipales
2.3.5. La posibilidad de que bajo el estado de alarma se amplíen las competencias municipales
3. La lucha sanitaria contra el COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas por parte de los municipios en ejercicio de sus competencias
3.1. Aproximación general
3.2. Las principales actividades desarrolladas por los municipios y las competencias sectoriales en las que se fundan las mismas
3.2.1. Aproximación general
3.2.2. La protección de la salubridad pública y el control sanitario
3.2.3. La protección civil
3.2.4. Los servicios sociales
3.2.5. La promoción económica y del fomento de la ocupación y del empleo
3.3. La colaboración de los municipios con otras administraciones
4. Bibliografía

Resumen

En el presente trabajo, se pretende dar cuenta de la incidencia de la crisis del COVID-19 sobre la actividad municipal. Para ello, en primer lugar, se analiza cómo han incidido las declaraciones de los estados de alarma sobre la actuación de los ayuntamientos, tanto a nivel estrictamente funcional como orgánico (ya que indirectamente esto tiene consecuencias funcionales). Y, en segundo lugar, cómo han afrontado los municipios, bajo el derecho ordinario

Artículo recibido el 18/03/2021; aceptado el 19/06/2021.

y en el ejercicio de sus competencias (protección de la salubridad pública, protección civil, servicios sociales y promoción económica y fomento de la ocupación y del empleo), la lucha sanitaria contra el virus SARS-CoV-2 y sus consecuencias socioeconómicas.

Palabras clave: *competencias municipales; COVID-19; estado de alarma; colaboración interadministrativa*.

The impact of the COVID-19 crisis on the municipal activity: an analysis of the municipal powers

Abstract

This article addresses the impact of the COVID-19 crisis on municipal activity. First, it analyzes how the declaration of the state of alarm has influenced the actions of the municipalities, both at a strictly functional level, as well as at an organic level (since, indirectly, this has functional consequences). Second, the article explores how municipalities have dealt with the pandemic and its socio-economic consequences under ordinary law and in the matters in which they have powers (protection of public health, civil protection, social services, economic development, occupation, and employment).

Keywords: municipal powers; COVID-19; state of alarm; inter-administrative collaboration.

1
Introducción

En el caso de la lucha contra la pandemia, ocasionada por el virus SARS-CoV-2, tras una primera fase de cierta confusión, las decisiones estratégicas para su articulación han sido tomadas, primero, por el Gobierno de la nación en solitario, luego de forma concertada con los Gobiernos autonómicos, y, finalmente, se ha delegado en estos el grueso de la gestión de la crisis sanitaria. No obstante, como en muchos otros campos que requieren una fuerte intervención sobre la sociedad a escala micro, es evidente el protagonismo que ha correspondido y corresponde a las administraciones locales en la ejecución de las medidas adoptadas, a nivel global, por los órganos encargados de afrontar la emergencia epidemiológica. Así, en sus manos, han quedado, entre otras muchas tareas: las campañas de desinfección, el control del cumplimiento de las medidas de

prevención, la asistencia domiciliara en los casos de confinamiento, la atención social a las personas gravemente golpeadas por la crisis económica ligada a la situación de riesgo para la salud pública, etc.

El desarrollo de todas estas actividades por los municipios se ha producido bajo dos regímenes jurídicos diversos: el derecho administrativo ordinario y el derecho administrativo de alarma, en sus diferentes modalidades. Son regímenes jurídicos no excluyentes. Por ello, durante el mismo período de tiempo, se han podido observar actuaciones que se sujetaban a las disposiciones derivadas del estado de alarma y otras que podían o debían efectuarse bajo el derecho administrativo ordinario, de lucha contra emergencias sanitarias o de otro tipo[1].

Así, en el presente trabajo, en el que se pretende dar cuenta, de forma sucinta, de la incidencia de la crisis del COVID-19 sobre la actividad municipal, en primer lugar, se va a estudiar cómo han incidido las declaraciones de los estados de alarma sobre la actuación de los ayuntamientos, tanto a nivel orgánico como funcional. Y, en segundo lugar, cómo han afrontado los municipios, bajo el derecho ordinario y en el ejercicio de sus competencias, la lucha sanitaria contra el virus SARS-CoV-2 y sus consecuencias socioeconómicas.

2
La incidencia de la declaración de los estados de alarma sobre la actividad de los municipios, en especial, en el combate sanitario contra el COVID-19

2.1
Aproximación general

La lucha contra la pandemia provocada por el COVID-19 se ha afrontado alternando fases en las que se han empleado exclusivamente los instrumentos que proporcionan las normas de derecho administrativo ordinario (sanitario, de protección civil, etc.[2]) con otras en las que dichas herramientas jurídicas se han completado con la utilización de mecanismos derivados de la declaración del estado de alarma[3] (entre mediados de marzo y principios de junio y desde

1. *Vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 59, 2020, *passim*.

2. Así ha sucedido desde la detección de la enfermedad hasta el 14 de marzo de 2020 y desde finales de junio de 2020 hasta finales de octubre de 2020.

3. En este punto es necesario destacar, como hace F. Velasco Caballero: "Y, junto a ello, durante el tiempo del estado de alarma ha mantenido su vigencia el derecho ordinario –en todo lo que no fuera desplazado por las medidas gubernamentales de alarma– y se han aprobado nuevas normas, estatales, autonómicas y locales motivadas por la crisis

finales de octubre de 2020, en principio, hasta comienzos de mayo de 2021)[4], contenidos en los reales decretos de las declaraciones del estado de alarma y en las disposiciones de las denominadas "autoridades delegadas", estatales (ministerios de Sanidad, de Interior, de Defensa…) o autonómicas.

Ahora bien, las declaraciones de estado de alarma incluidas en los reales decretos 463/2020, de 14 de marzo, y 926/2020, de 25 de octubre, son sustancialmente diferentes. En la primera, se establecía un mando único ostentado por el Ministerio de Sanidad y se adoptaban duras medidas restrictivas de libertades esenciales con eficacia en todo el territorio nacional (como el confinamiento general de la población). En la segunda, la gestión del estado de alarma tiene un mando plúrimo, ya que este se deja, esencialmente, en las manos de las comunidades autónomas, a las que se habilita para adoptar, en su respectivo territorio, un importante conjunto de medidas restrictivas para luchar contra la expansión de la pandemia, pero de un rigor y una dureza notablemente inferiores a las previstas en el primer estado de alarma[5]. En consecuencia, se puede afirmar que la gestión del estado de alarma ha pasado de ser una tarea centralizada a ser un cometido descentralizado.

A continuación, se tratará de explicar cómo ambos tipos de estado de alarma han afectado al funcionamiento y actividad de los municipios españoles.

---

de la COVID-19, pero no integradas en el ordenamiento de alarma" ("Derecho local y COVID-19", cit., pág. 239).

4. Inicialmente el estado de alarma se declara por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio. Esta inicial declaración del estado de alarma es posteriormente ajustada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y es prorrogada, sin cambios, por los reales decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, y, parcialmente modificada, por los reales decretos 514/2020, de 8 de mayo, y 537/2020, de 22 de mayo. Finalmente, el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, adaptó y prorrogó el estado de alarma hasta el 21 de junio de 2020.

A principios de octubre, el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, declaró el estado de alarma, exclusivamente, en determinados municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Nuevamente, para todo el país, se vuelve a imponer este estado excepcional por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Esta declaración será prorrogada por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, desde el 9 de noviembre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021.

5. Entre estas medidas se pueden destacar: las limitaciones de entrada y salida de personas en determinados ámbitos territoriales; la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos o privados; las limitaciones a la permanencia de personas en lugares de culto; la limitación de la movilidad nocturna, etc.

2.2
La incidencia de los estados de alarma a nivel orgánico y su reflejo en el ámbito competencial

De conformidad con el artículo noveno, apartado uno, de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOEAES), la declaración del estado de alarma determina que todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, queden bajo las órdenes directas de la autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza[6].

Así, de acuerdo con este precepto, una vez declarado un estado de alarma, todos los empleados públicos de los municipios pasan a estar bajo el mando directo de la autoridad a la que se haya encomendado, directamente o por delegación, el control de este. En consecuencia, transitoriamente, los ayuntamientos ven condicionada su capacidad de autoorganización (artículo 4.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL), pues no pueden ordenar libremente sus propios medios personales del modo que estimen más conveniente para el mejor ejercicio de sus funciones y la más adecuada satisfacción de sus fines. Lo cual, evidentemente, aunque sea de forma indirecta, incide en el ámbito competencial, en el sentido de que el ejercicio de las funciones locales y la consecución de los objetivos que los ayuntamientos persiguen han de pasar a un segundo plano[7].

6. En este sentido, en el artículo 1.5 de la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se dispone: "En los términos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que el Gobierno de España declara el estado de alarma en todo el territorio nacional y de la presente Orden, (…) las autoridades de las que dependan los Cuerpos de Policía (…) de las corporaciones locales estarán sujetos a las órdenes del ministro del Interior y a las que, bajo su autoridad, emanen de las autoridades y órganos directivos de este Departamento en sus respectivos ámbitos de competencia, y tomarán las oportunas disposiciones operativas y organizativas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y la cobertura de los servicios que para los mismos deriven del cumplimiento del citado Real Decreto o de las órdenes que reciban de las autoridades y órganos competentes en los términos previstos en el mismo y en la Ley Orgánica 4/1981".

7. En esta línea, en el apartado 1.6 de la antedicha Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, se establece: "Durante la vigencia del estado de alarma los servicios policiales se orientarán prioritariamente al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y de las órdenes a las que se refiere el apartado anterior, limitando, en la medida de lo posible, aquellos servicios que no se consideren imprescindibles".

En este sentido, constituye un ejemplo paradigmático la actividad de la Policía Local, que, dejando sus tareas habituales, ha tenido que concentrarse en garantizar: el cumplimiento del confinamiento domiciliario; las medidas de restricción de la circulación entre territorios; la prohibición de abandonar los domicilios en determinadas franjas horarias; la prohibición de reuniones entre no convivientes, etc.[8].

2.3
La incidencia de los estados de alarma a nivel funcional

2.3.1
Aproximación general

Como señala F. Velasco Caballero[9]: "la declaración del estado de alarma activa una competencia universal del Estado para 'gobernar el país en estado de alarma'. Es una competencia latente en el artículo 116 CE que se activa precisamente con la declaración formal, por real decreto, del estado de alarma. En tiempo de alarma, los ayuntamientos mantienen sus competencias, pero su ejercicio no puede ser incompatible con las decisiones del Gobierno. Y, en el caso de que lo fueran, las decisiones estatales serían prevalentes y, por tanto, desplazarían en su eficacia a las municipales (…) todas las decisiones de alarma dictadas por el Gobierno se imponen y desplazan a todas aquellas otras decisiones municipales que las contradigan. La declaración del estado de alarma no suprime ninguna competencia municipal. Simplemente, debilita su eficacia frente a las posibles decisiones gubernativas. Declarado el estado de alarma, cada municipio aún puede adoptar todas aquellas decisiones que, motivadas por la situación de emergencia sanitaria, sean conformes con

8. De acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Cuerpos de Policía Local les corresponden las siguientes funciones: a) proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilar o custodiar sus edificios e instalaciones; b) ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación; c) instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; d) policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia; e) participar en las funciones de policía judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley; f) la prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil; g) efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad; h) vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las comunidades autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello; e i) cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

9. *Vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., págs. 242 y 243.

sus competencias. Pero todas esas decisiones, aunque legítimas y plenamente válidas, en cuanto amparadas por las competencias municipales ordinarias, ceden en su eficacia frente a cualesquiera medidas de alarma adoptadas por el Gobierno"[10].

2.3.2
La sustitución en el ejercicio de las competencias municipales

Durante la vigencia de un estado de alarma, de acuerdo con lo que se acaba de exponer, las autoridades competentes para su gestión pueden, materialmente, ejercer las competencias propias de los municipios. Algo que, durante el tiempo ordinario, es absolutamente inusitado en nuestro régimen local[11].

En concreto, esta sustitución competencial se puede ver, de modo muy claro, en la regulación del uso de los espacios públicos. Así, indudablemente, es competencia municipal la disciplina de la ocupación del espacio público para el ejercicio de la venta ambulante y para el establecimiento de terrazas al aire libre y su autorización[12].

Pues bien, dichas competencias, en el primer estado de alarma, fueron asumidas y ejercidas por el mando único que decidió, en un primer momento, prohibirlas con carácter absoluto (artículo 10 del Real Decreto 463/2020, intitulado "Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales"). Durante el segundo estado de alarma, en algunas comunidades autónomas, los órganos competentes también adoptaron esta decisión.

10. Este razonamiento es extensible a las comunidades autónomas, cuando actúan como autoridades delegadas; en este sentido F. Velasco Caballero señala: "Allí donde una comunidad autónoma ejecuta o desarrolla las medidas de alarma del Gobierno, se puede considerar que también esas decisiones o actuaciones prevalecen sobre las municipales. Esto es, las actuaciones o decisiones autonómicas, en la medida en que ejecutan, complementan o dotan de eficacia a medidas estatales prevalentes, también reproducen ese mismo efecto de prevalencia sobre cualesquiera decisiones o actuaciones municipales, incluso en ámbitos competenciales que las leyes atribuyen en exclusiva a los municipios" (Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., pág. 244).

11. La aprobación de la Constitución de 1978 supuso la eliminación de la mayor parte de las manifestaciones de la denominada "tutela de sustitución", prerrogativa que permitía al Estado reemplazar la actividad de los órganos municipales por la suya propia, cuando estos incumplían obligaciones legales o retardaban su ejecución. En la LBRL, quedan algunos relictos, acotados a casos sumamente graves y extraordinarios. *Vid.* Almeida Cerreda, M., "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008.

12. Otros ámbitos en los que se ha producido este fenómeno son, por ejemplo, el de la policía mortuoria (*vid.* Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, sobre velatorios y ceremonias fúnebres) o el urbanístico (*vid.* Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, e Instrucción del Ministerio de Sanidad de 23 de marzo de 2020, de habilitación de hoteles para usos sanitarios).

Ahora bien, la sustitución en el ejercicio de la competencia puede ser total, como se acaba de explicar, o parcial. En este segundo caso, la autoridad que dirige el estado de alarma puede reconocer a los órganos municipales una cierta capacidad de decisión en el ámbito competencial propio, de cuyo ejercicio efectivo se han visto privados temporalmente. En este sentido, por ejemplo, de conformidad con el artículo 10.7 de la Orden SND/399/2020, de 8 de mayo, correspondía a cada ayuntamiento decidir sobre la reapertura de la actividad de los mercados que desarrollan su actividad al aire libre.

2.3.3
El condicionamiento del ejercicio de las competencias municipales

Bajo la vigencia de un estado de alarma, el ejercicio de las competencias propias por los ayuntamientos no solo es susceptible de ser eliminado, como se acaba de ver, a través de la sustitución de la actividad de los órganos municipales por la de los correspondientes de las autoridades de gestión de dicho estado, sino que es posible que estas últimas dicten instrucciones que afecten al modo de actuación de las competencias municipales, por los propios órganos locales. De este modo, las autoridades competentes para la administración del estado de alarma pueden establecer cómo los municipios han de realizar aquellas actividades de cuyo ejercicio no se les priva, imponiéndoles obligaciones específicas, al margen del sistema normativo ordinario.

En esta línea, hay que destacar que así ha sucedido, por ejemplo:

- En materia de residuos urbanos: a través de las Instrucciones del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las Órdenes del Ministerio de Sanidad, sobre el especial tratamiento de los residuos urbanos y su correcta gestión[13].

- En materia de limpieza viaria: mediante las Instrucciones del Ministerio de Sanidad sobre el Procedimiento de Limpieza Viaria ante la Pandemia de Coronavirus COVID-19, que indicaban la conveniencia del empleo de determinados productos virucidas autorizados en España[14].

13. *Vid.* la Instrucción sobre gestión de residuos domésticos y COVID-19 (https://bit.ly/3oOem6M, consultado en marzo de 2021), la Instrucción para los domicilios sobre gestión de residuos domésticos y COVID-19 (https://bit.ly/3ikZaeQ, consultado en marzo de 2021), y la Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (https://bit.ly/2LZJz8r, consultado en marzo de 2021).

14. *Vid.* https://bit.ly/3spC9wd, consultado en marzo de 2021.

- En materia de gestión de centros sociosanitarios: por vía de la Orden SND/265/2020, donde se establecían, entre otras, diversas medidas relativas a la limpieza en las residencias de mayores y otros centros sociosanitarios[15].

- En materia de gestión de centros educativos: en virtud del Protocolo "Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a COVID-19 para centros educativos en el curso 2020-2021", del Ministerio de Sanidad[16].

2.3.4
La coordinación del ejercicio de competencias municipales

Con carácter general, ni la Administración General del Estado ni las administraciones de las comunidades autónomas gozan de un poder de coordinación de la actividad de los municipios en el ejercicio de sus competencias propias. Dicho poder, de forma excepcional, de conformidad con el artículo 59 de la LBRL, les puede ser atribuido por una ley sectorial con el fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, siempre que este objetivo no pueda alcanzarse por otros procedimientos.

Ahora bien, la declaración del estado de alarma, durante su vigencia, ofrece el mismo efecto habilitante que tendría el dictado de una ley sectorial en el tiempo ordinario[17].

En este sentido, hay que destacar, por ejemplo, el artículo 10 de la Orden SND/427/2020, de 21 de mayo, por la que se flexibilizan ciertas restricciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 a pequeños municipios y a entes locales de ámbito territorial inferior. Este precepto, en cuanto norma propia del ordenamiento del estado de alarma, confiere a las comunidades autónomas la capacidad de coordinar la elaboración y aprobación de planes de adecuación de los espacios públicos (materia que, como se ha indicado más arriba, es de competencia exclusiva de los ayuntamientos).

2.3.5
La posibilidad de que bajo el estado de alarma se amplíen las competencias municipales

No cabe duda de que la administración de un estado de alarma, por razón de una pandemia, implica una enorme intensificación de la actividad de las administraciones públicas. Ciertamente, la mayor parte de esas actividades van a ser desempeñadas, de modo directo, por el mando único o por las autorida-

15. *Vid.* https://bit.ly/3bRZBvY, consultado en marzo de 2021.
16. *Vid.* https://bit.ly/2LTjNTB, consultado en marzo de 2021.
17. En el mismo sentido, Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., pág. 262.

des delegadas encargadas de la gerencia del estado de alarma, empleando sus propios medios humanos y materiales, o bien los de otras entidades públicas que la declaración de dicho estado pone a su servicio. No obstante, en algunas ocasiones, puede ser conveniente la descentralización de determinadas actividades, para que su ejecución se produzca de forma rápida y eficaz, y, sobre todo, para que la misma se pueda adaptar velozmente a las necesidades cambiantes de la dirección de la lucha contra la epidemia.

Un ejemplo de esto se halla en la regulación del uso de las playas. De conformidad con el artículo 31.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: "La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquel, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley". De acuerdo con esta misma norma, en concreto con su artículo 110.e, la realización de mediciones y aforos en las playas es competencia de la Administración General del Estado, careciendo de competencias en este ámbito los municipios[18].

Ahora bien, el artículo 5.4 de la Orden SND/440/2020, de 23 de mayo, por la que se modifican diversas órdenes para una mejor gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en aplicación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, por el que se modifica el artículo 46 de la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, dispone:

> 5. *Los ayuntamientos podrán establecer limitaciones tanto de acceso, que en todo caso será gratuito, como de aforo en las playas a fin de asegurar que se respeta la distancia interpersonal de, al menos, dos metros entre bañistas. Asimismo, a efectos de garantizar su disfrute por el mayor número posible de personas en condiciones de seguridad sanitaria, podrán también establecer límites en los tiempos de permanencia en las mismas, así como en el acceso a los aparcamientos en aras a facilitar el control del aforo de las playas.*

18. De conformidad con el artículo 115.d de esta norma, a los mismos corresponde exclusivamente: "Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas".

A efectos de calcular el aforo máximo permitido por cada playa, se considerará que la superficie de playa a ocupar por cada bañista será de aproximadamente cuatro metros cuadrados. Para dicho cálculo se descontará de la superficie útil de la playa, como mínimo, una franja de seis metros a contar desde la orilla en pleamar.

En definitiva, la Orden SND/440/2020, de 23 de mayo, en cuanto norma propia del estado de alarma, habilita a los ayuntamientos a determinar el aforo de las playas (competencia estatal) y a establecer restricciones en su acceso y permanencia (medida de excepción *contra legem*). De este modo, es evidente que las facultades de actuación de los municipios, en este ámbito sectorial, quedaron, de modo transitorio, notablemente ampliadas[19].

3
La lucha sanitaria contra el COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas por parte de los municipios en ejercicio de sus competencias

3.1
Aproximación general

Los diferentes municipios españoles, durante este año que dura ya la crisis pandémica, no se han limitado a ejecutar las medidas sanitarias dictadas en virtud del estado de alarma por el Gobierno o las autoridades delegadas, ministeriales o autonómicas, y a implementar las decisiones, adoptadas a nivel central o autonómico, para luchar contra las consecuencias sociales y económicas de la pandemia[20].

Por el contrario, nuestros ayuntamientos han asumido con decisión el cumplimiento de las obligaciones que la Carta Magna les impone en cuanto poderes públicos, tanto en el artículo 40.1, el cual les ordena promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, como en el artículo 43.2, que los corresponsabiliza de organizar y tutelar la salud pública, a través de la adopción de las medidas preventivas y de las prestaciones y los servicios que sean necesarios para ello.

Así, en el ejercicio de sus competencias propias o suplementarias, estas entidades locales han adoptado medidas autónomas para atajar la crisis pandémica y sus secuelas, en ocasiones para reforzar o complementar las

19. En un sentido similar, pero basándose en una fundamentación diferente, *vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., págs. 262-263.

20. Vid. J. M.ª Serrano Sanz, "La economía y la pandemia", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 86-87, 2020.

decisiones de otras instancias, y, en otros supuestos, para cubrir aspectos que estas no habían contemplado[21].

En este sentido, y siguiendo la tradicional clasificación de Jordana de Pozas, hay que indicar que los municipios han desarrollado múltiples actividades de policía, de servicio público y de fomento para luchar contra el COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas.

En el ámbito de las medidas de policía, predominan las decisiones de numerosos ayuntamientos, tendentes a evitar aglomeraciones y a garantizar que se pueda mantener la distancia de seguridad interpersonal, como son, por ejemplo: cerrar los parques y jardines municipales[22], reordenar la circulación en la vía pública, a través de medidas como el corte de calles a la circulación de vehículos a motor para destinarlas a uso peatonal o la ampliación temporal de las aceras[23], etc. En este sector, también se puede señalar la suspensión de algunas limitaciones, como, por ejemplo, las derivadas de la existencia de sistemas de estacionamiento regulado, los cuales fueron desactivados con la finalidad de facilitar los accesos a los centros hospitalarios[24].

A su vez, en el campo de la actividad prestacional de los municipios, la actuación de estos ha ido en dos direcciones opuestas, dependiendo de la naturaleza (esencial o no) y de las características de cada servicio público (su mayor o menor posibilidad de generar riesgos para la salud pública). Así, por un lado, se ha intensificado la erogación de determinados servicios, y, por otro lado, respecto de otros, se ha reducido considerablemente su funciona-

21. *Vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., pág. 239.

22. Tanto en la primera ola (*vid.* https://bit.ly/384EZye o https://bit.ly/3kIQGQe, consultados en marzo de 2021) como en las siguientes (https://bit.ly/3bbnpKB o https://bit.ly/309CAxQ, consultados en marzo de 2021), numerosos municipios han adoptado este tipo de decisiones.

Los parques, de conformidad con el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, son bienes de uso público local. Por lo tanto, las antedichas disposiciones se han adoptado, y se continúan adoptando, en virtud de las competencias que corresponden a los municipios para velar por el correcto uso de los bienes de dominio público local, de uso general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 a 88 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En el mismo sentido, pero basándose en una fundamentación diferente, *vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., pág. 252.

23. *Vid.*, por ejemplo, https://bit.ly/3q5bhza o https://bit.ly/30leOix, consultados en marzo de 2021. Estas facultades corresponden a los municipios en virtud de los artículos 7.f) y a) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Los citados preceptos permiten, respectivamente, el cierre de vías urbanas cuando sea necesario y la regulación y ordenación del tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal.

24. *Vid.* https://bit.ly/30lqAcJ, consultado en marzo de 2021.

miento o incluso se han cerrado[25]. Entre los primeros, aquellos cuya prestación se ha intensificado, destacan los servicios de limpieza, en cuyo marco se han desarrollado actividades extraordinarias de desinfección de calles y otros espacios públicos[26], los servicios de atención a la ciudadanía[27], los servicios sociales[28], etc. Dentro del conjunto de los segundos, de los afectados por reducciones de actividad y cierres, destacan los gimnasios y polideportivos municipales[29] o los servicios municipales de uso colectivo de vehículos (por ejemplo, bicicletas)[30].

Finalmente, en el área de fomento, hay que subrayar, además de las acciones de estímulo económico al sostenimiento del tejido económico de los pueblos y ciudades, cuya problemática se estudiará en el siguiente epígrafe, la notable labor de impulso de la colaboración ciudadana en la consecución de los fines sociales municipales mediante la coordinación de servicios de voluntariado *ad hoc*.

3.2
Las principales actividades desarrolladas por los municipios y las competencias sectoriales en las que se fundan las mismas

3.2.1
Aproximación general

Para afrontar la lucha sanitaria contra el COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas, los ayuntamientos españoles han activado el ejercicio de diversas competencias propias. Por razones de espacio, en el presente epígrafe se estudiarán aquellas que mayor impacto han demostrado hasta el momento y las que pueden tenerlo, en el futuro, en ambos campos. Estas son: la protec-

25. Y ello, al margen de que, con posterioridad, estas medidas fuesen impuestas por la normativa dimanada del estado de alarma.
26. *Vid.*, por ejemplo, https://bit.ly/2PtJvQi y https://bit.ly/3bYkXXe, consultados en marzo de 2021.
27. Incluso a través de la organización e impartición de cursos de formación, *online*, en sectores específicos para evitar la propagación del COVID-19 (https://bit.ly/2MFa3ge, consultado en marzo de 2021).
28. Más adelante se estudiará con mayor detalle el impacto de la crisis pandémica en este sector de la actividad administrativa. Por ello, por ahora, basta con indicar, como ejemplo, que no pocos municipios comenzaron a prestar el servicio de suministro a domicilio de alimentos o comidas a ciudadanos que, durante el confinamiento, no podían obtener o tratar con normalidad los bienes que precisaban; *vid.*, por ejemplo, https://bit.ly/308LQlK, consultado en marzo de 2021.
29. En este sentido, *vid.* https://bit.ly/3b8BMj0, consultado en marzo de 2021.
30. *Vid.* https://bit.ly/30lqAcJ, consultado en marzo de 2021.

ción de la salubridad pública; la protección civil; los servicios sociales, y la promoción económica y del fomento de la ocupación y del empleo.

Finalmente, en este apartado se tratará de destacar cómo, en todas las actividades derivadas del ejercicio de las antedichas competencias, se ha producido una intensa colaboración de los municipios con otras administraciones.

3.2.2
La protección de la salubridad pública y el control sanitario

De conformidad con el artículo 25.2.j) de la LBRL, los ayuntamientos ejercerán, en todo caso, competencias propias en materia de protección de la salubridad pública. Así las cosas, la cuestión que se ha de dilucidar es cuál es el alcance y contenido de este título competencial.

Por lo que a la lucha sanitaria contra el COVID-19 se refiere, esta competencia dota a los municipios de unas amplias facultades para imponer todo tipo de obligaciones higiénico-sanitarias en el desarrollo de actividades de atención al público y de convivencia. Así, habilita a los ayuntamientos para determinar: los requisitos físicos de los locales abiertos al público, las condiciones de ejercicio de las actividades que se efectúan en los mismos, y el nivel y características de la formación del personal que las desarrolla.

En primer lugar, los municipios podrían, para luchar contra el COVID-19, establecer que los antedichos locales, destinados a la convivencia o a atención al público, contasen con planes específicos para evitar los contagios, como técnica de autocontrol.

En segundo lugar, podrían imponer el cumplimiento de determinados requisitos técnicos por tales espacios, como, por ejemplo, un determinado nivel de ventilación o de renovación de aire. Y también la realización de específicas actividades de mantenimiento, limpieza, esterilización y desinfección.

En tercer lugar, respecto del personal, se le podría exigir por las autoridades municipales, además del escrupuloso y permanente cumplimiento de las oportunas condiciones higiénicas, el acreditar una formación específica para evitar contagios.

En cuarto lugar, los municipios podrían demandar a estos centros la implantación de sistemas de control de la identidad y permanencia de los usuarios en los mismos, como libros registro de usuarios o instrumentos similares, para permitir la trazabilidad de eventuales brotes.

No obstante, el título competencial “tutela de la salubridad pública” no se agota en la posibilidad de llevar a cabo todas estas actividades de policía administrativa, sino que el mismo constituye la cobertura necesaria para el desarrollo, por parte de las autoridades municipales, de una constante actividad de información y concienciación al público, en general, y a específicos

sectores del mismo, sobre la gravedad de la epidemia y sus consecuencias, sobre el modo de evitar las infecciones (en especial sobre las medidas de protección a adoptar –mantenimiento de la distancia social, uso correcto de la mascarilla, etc.– y sobre las actividades de riesgo a evitar –reuniones con no convivientes, reuniones en espacios cerrados, etc.–) o sobre cómo actuar en caso de infección, etc., todo ello con la finalidad última de reducir, en la medida de lo posible, los contagios[31].

En conclusión, esta competencia, debidamente concretada por las respectivas leyes autonómicas, constituye un título que legitima la ordenación y

31. Estas posibilidades han sido positivizadas y notablemente ampliadas, como resultado de la experiencia proporcionada por la actual crisis pandémica, por la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Salud de Galicia. De modo que, en el nuevo artículo 33 de la Ley de Salud, se reconoce a los alcaldes como autoridades sanitarias, y en el nuevo artículo 38.1 se dispone:

Al objeto de proteger la salud pública, las autoridades sanitarias autonómicas y locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán adoptar medidas preventivas de obligado cumplimiento cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y grave para la salud de la población. Estas medidas podrán consistir en:

a) La incautación o inmovilización de productos.

b) La suspensión del ejercicio de actividades.

c) El cierre de empresas o de sus instalaciones.

d) La intervención de medios materiales o personales.

e) Limitaciones de aforo.

f) Limitaciones de horarios de apertura y/o cierre de establecimientos, lugares o actividades.

g) Medidas de seguridad sanitaria e higiene en determinados lugares y/o para el desarrollo de actividades.

h) La obligación de elaboración de protocolos o planes de contingencia en determinados lugares y/o para el desarrollo de actividades.

i) Medidas de autoprotección individual, tales como el uso de mascarilla y/o de otros elementos de protección, y el mantenimiento de distancias de seguridad interpersonal o entre mesas o agrupaciones de mesas en los locales abiertos al público y en las terrazas al aire libre.

j) La intervención de centros de servicios sociales en los términos previstos en el artículo siguiente.

k) La obligación de suministro de datos necesarios para el control y la contención del riesgo para la salud pública de que se trate y el registro de los datos suministrados, en especial de datos que permitan la identificación de personas procedentes de lugares o asistentes a actividades o establecimientos que presenten un riesgo de transmisión de enfermedades infectocontagiosas, al objeto de que las autoridades sanitarias puedan desarrollar su labor de control e investigación epidemiológica de brotes o situaciones de especial riesgo para la salud de la población. En todo caso, los datos registrados serán los estrictamente indispensables para cumplir con dicha finalidad de control y contención del riesgo, siendo tratados los datos de carácter personal con estricto respeto a la normativa en materia de protección de datos.

l) Ordenar a los ciudadanos y las ciudadanas la prestación de servicios personales, de acción u omisión, siempre de forma proporcionada a la situación de necesidad.

m) Cualesquiera otras medidas ajustadas a la legalidad vigente y sanitariamente justificada.

la orientación de la conducta de la población con el fin de impedir la propagación de todo tipo de enfermedades infecciosas[32].

Finalmente, se debe señalar que, además, en esta misma línea, los municipios, de conformidad con el artículo 42.3.c de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, tienen la responsabilidad de hacer cumplir las normas y los planes sanitarios diseñados por otras administraciones públicas; en particular, los referidos a actividades y servicios públicos, a edificios y lugares de convivencia humana, especialmente, entre otros, centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportiva y de recreo, etc.

3.2.3
La protección civil

De conformidad con el artículo 25.2.f de la LBRL, los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, ejercerán en todo caso competencias propias en materia de protección civil. Como, acertadamente, ha señalado F. Velasco Caballero[33], la normativa estatal, en concreto la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, no contiene ninguna atribución competencial específica al conjunto de los ayuntamientos españoles. Aunque, en su exposición de motivos, reconoce que los municipios son actores implicados plenamente en este sistema, al afirmar: "las entidades locales han desplegado sus competencias propias en la materia, regulando su actuación, configurando sus propios servicios de protección civil", en la línea de lo dispuesto en el antedicho artículo 25.2.f) de la LBRL.

En consecuencia, dada la ausencia de disciplina estatal, corresponde a las normas autonómicas atribuir competencias concretas a los ayuntamientos, en ejecución del mandato contenido en el antedicho precepto. Eso sí, teniendo en cuenta, además, que, para los municipios de más de 20 000 habitantes, de acuerdo con el artículo 26.1.c) de la LBRL, la protección civil constituye un servicio obligatorio.

Una rápida lectura de las normas autonómicas permite observar cómo la mayor parte de ellas reconocen esta competencia a los ayuntamientos, de un modo muy similar. Como ejemplo, de todas ellas, se puede citar la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia; en concreto, sus artículos 10 y 27.

32. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 6.2.a) de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana.
33. *Vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., pág. 252.

En consecuencia, ante la situación de emergencia que ha desencadenado la pandemia, en ejercicio de esta competencia propia, muchos municipios han puesto en funcionamiento sus servicios de protección civil. La labor de estos ha sido fundamental para realizar tareas de tipo informativo, asistencial a grupos en situación de riesgo, y logísticas (distribución de geles, mascarillas, etc.)[34].

3.2.4
Los servicios sociales

La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) implicó la sustitución del antiguo artículo 25.2.k) de la LBRL, que establecía que los ayuntamientos tenían que gozar de atribuciones en la prestación de los servicios sociales y de los servicios de promoción y de reinserción social[35], por el nuevo artículo 25.2.e) de la LBRL, que dispone que los municipios han de poder desarrollar funciones en la evaluación e información de situaciones de necesidad social y en la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Además, la disposición transitoria segunda de la LRSAL ordenaba la asunción obligatoria de determinadas competencias municipales en el campo de los servicios sociales por parte de las comunidades autónomas[36]. No obstante, estas no reconocieron a la legislación básica estatal la capacidad de reducir, con carácter inmediato, el ámbito competencial de sus ayuntamientos, y, por otra parte, las administraciones autonómicas no asumieron las facultades cuya titularidad el Estado perseguía arrebatar a los

34. *Vid.* https://bit.ly/30YGFW5, consultado en marzo de 2021.

35. En el artículo 26.1.c de la LBRL, se preveía, además, la obligación de prestar servicios sociales por parte de los ayuntamientos con una población superior a 20 000 habitantes.

36. *Vid.* Almeida Cerreda, M., "El incierto futuro de los servicios sociales municipales", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, y "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 22, 2015.

municipios para entregárselas a ellas[37]; por ello, en este sector, se mantuvo el *statu quo*[38].

Así las cosas, en el momento de estallar la crisis pandémica, los ayuntamientos contaban con amplias competencias en materia de servicios sociales que les legitimaban para adoptar las decisiones necesarias para atender a las personas que, con ocasión de la misma, demandaban diferentes tipos de ayuda social para atender sus necesidades vitales. Entre las medidas adoptadas por los municipios destacan los múltiples y reiterados programas para conceder ayudas de emergencia social a las personas físicas o a las unidades familiares que, como consecuencia de la crisis sanitaria, han visto mermada su capacidad económica, con la finalidad de que puedan atender sus necesidades básicas: compra de alimentos, de productos de higiene y de medicinas, abono de alquileres o hipotecas, o el pago de suministros esenciales, como los de luz, agua o gas[39].

37. Posición que fue avalada por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, al señalar lo siguiente: "Frente a la interpretación del art. 25.2 LBRL que propone la Asamblea legislativa de Extremadura, cabe reiterar en línea con el Abogado del Estado que, en realidad, la norma indica solo las materias dentro de las cuales las leyes estatales y autonómicas deben necesariamente ('en todo caso') atribuir competencias propias a los municipios. Fuera de las materias enumeradas, las comunidades autónomas están liberadas de esta restricción, por lo que podrán atribuir o quitar competencias municipales propias sin más límites que los derivados de la Constitución (arts. 103.1, 135, 137, 140), los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en su caso, los estatutos de autonomía. […] La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo 'en todo caso'" (Fundamento Jurídico 12.º).

Y, en segundo lugar, al desactivar la disposición transitoria segunda. El guardián de la Carta Magna consideró que esta norma había desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales, efectuable al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución, invadiendo competencias estatutarias de las comunidades autónomas en las antedichas materias (Fundamento Jurídico 13.º).

38. En el ámbito autonómico, además de que algunos de los nuevos estatutos de autonomía atribuyen, de modo expreso, a los ayuntamientos funciones en materia de servicios sociales (lo que opera como un mínimo indisponible para el legislador autonómico) en el marco de la normativa ordinaria autonómica, se producían dos circunstancias: a) en general, la legislación autonómica de régimen local recogía el reconocimiento de competencias en el sector de la asistencia social, inserto en la LBRL, aunque, en ocasiones, algunas normas autonómicas precisaban dichas disposiciones, señalando, además, algún o algunos campos específicos, dentro de este ámbito, donde los municipios habían de actuar; y b) en ciertas comunidades autónomas, los legisladores respectivos incrementaron los servicios sociales mínimos obligatorios, impuestos por la LBRL, unas veces a través de preceptos integrados en las leyes de régimen local y otras veces mediante normas contenidas en la reglamentación sobre servicios sociales.

39. *Vid.* https://bit.ly/30KZg7H, consultado en marzo de 2021.

3.2.5
La promoción económica y del fomento de la ocupación y del empleo

En este ámbito, es posible encontrar dos tipos de comunidades autónomas: aquellas en las que la normativa autonómica reconoce esta competencia a los municipios, como sucede con el artículo 86.1.f) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, o con el artículo 9.21 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; y aquellas otras donde la legislación autonómica no comprende tal atribución expresa de una función municipal de promoción de la actividad económica y de fomento de la ocupación y del empleo.

En el primer caso, nada obsta a que los ayuntamientos de dichas comunidades ejerzan esa potestad en los términos que más adelante se explicarán. Por el contrario, los municipios de las comunidades autónomas donde no haya un reconocimiento normativo expreso de tal competencia han de recurrir al procedimiento previsto en el artículo 7.4 de la LBRL, el cual contempla que, para que los ayuntamientos puedan ejercerla, han de obtener un doble informe vinculante: por una parte, de sostenibilidad (emitido por el Ministerio de Hacienda o el órgano competente de la comunidad autónoma), y por otra parte, de no duplicidad (emitido por el órgano competente de la comunidad autónoma)[40].

Sea por una u otra vía, hay que destacar que muchos municipios españoles han puesto en marcha dos líneas de ayudas para paliar las situaciones de necesidad ocasionadas por la pandemia y por las posteriores medidas estatales o autonómicas para luchar contra ella: a) ayudas a pymes y a autónomos, generales o específicas (subvención de cuotas a la Seguridad Social, subvención de costes de financiación, ayudas para sufragar el coste de alquileres de locales de negocio, etc.)[41], y b) ayudas para el fomento del consumo, que se traducen en la distribución entre los vecinos de bonos de descuento o cheques-regalo para su gasto en el comercio o la hostelería del respectivo municipio, con el fin de estimular el consumo en los mismos[42].

40. *Vid.* Carbonell Porras, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, y Míguez Macho, L., "Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 47, 2014.
41. *Vid.* https://bit.ly/3lgxABc, consultado en marzo de 2021.
42. *Vid.* https://bit.ly/3qOSrwz, consultado en marzo de 2021.

3.3
La colaboración de los municipios con otras administraciones

Aun fuera de las situaciones reguladas por la normativa entroncada en la declaración de un estado de alarma, la colaboración de las entidades locales con las demás administraciones públicas es esencial para asegurar una correcta gestión de las situaciones de crisis, y ello se puede ver claramente en tres importantes campos para la lucha contra toda pandemia: el sanitario, el de las emergencias y el del orden público[43]. En todos ellos, resulta indispensable que los municipios apoyen y auxilien con sus medios materiales y personales a las autoridades competentes para gestionar las emergencias.

Así, en primer lugar, de conformidad con el artículo 52.4 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, la autoridad sanitaria estatal, en el ejercicio de sus funciones, puede solicitar el apoyo, auxilio y colaboración de otros órganos administrativos, funcionarios públicos u otras instituciones, si bien es cierto que la correcta comprensión del principio de colaboración no implica que el colaborante deba esperar un específico requerimiento para actuar[44]. Así, al comienzo de la actual crisis, numerosos municipios han propuesto la cesión gratuita de espacios y equipamientos públicos, para el desarrollo de actividades sanitarias realizadas por las autoridades competentes.

En segundo lugar, en el campo de las emergencias, según el artículo 30.2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, el ministro del Interior puede, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes administraciones públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio. Evidentemente, esta demanda se atenderá por los entes destinatarios de conformidad con lo establecido en el artículo 141.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público[45].

En tercer lugar, de conformidad con el artículo 53.1.f) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Cuerpos de Policía Local deberán prestar auxilio, en los casos de accidente, catástrofe

43. *Vid.* Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", cit., págs. 240 y 258.

44. *Vid.* Almeida Cerreda, M., *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público,* Wolters Kluwer, 2017.

45. De acuerdo con este precepto: "La asistencia y colaboración requerida solo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante".

o calamidad pública, de modo que, en estos supuestos, se configuran como unidades de apoyo a los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado[46].

4
Bibliografía

Almeida Cerreda, M., "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008.

—"El incierto futuro de los servicios sociales municipales", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013.

—"El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 22, 2015.

—*Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público,* Wolters Kluwer, 2017.

46. La importancia de la colaboración interadministrativa ha sido evidente durante la lucha contra la pandemia. Por ello, como resultado de la experiencia adquirida, la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Salud de Galicia, añade a esta el artículo 38 *quinquies*, el cual dispone:

Cooperación y colaboración administrativas en materia de salud pública

1. En el ejercicio de sus propias competencias, la Administración general de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos se facilitarán la información que precisen en materia de salud pública y se prestarán recíprocamente la cooperación y la asistencia activa para el eficaz ejercicio de las mismas.

2. Los órganos competentes de la Administración autonómica y de la local, en el marco de sus respectivas competencias, y de acuerdo con los principios de eficacia, coordinación, colaboración y lealtad institucional, velarán por la observancia de la normativa de salud pública y por el cumplimiento de las medidas de prevención, ejerciendo las oportunas funciones de inspección, control y sanción, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás normativa vigente.

3. Los ayuntamientos podrán recabar la colaboración y el apoyo técnico que precisen de la Administración general de la Comunidad Autónoma y de las diputaciones provinciales para el cumplimiento de la presente Ley. A este efecto, podrán suscribirse los oportunos convenios de colaboración.

4. Cuando no se hubieran suscrito los convenios a que se refiere el número 3, la Administración general de la Comunidad Autónoma prestará apoyo a los ayuntamientos cuando estos se lo soliciten expresamente, con motivación de la concurrencia de circunstancias de carácter extraordinario que puntualmente sobrepasen la capacidad municipal.

5. En particular, en los casos de crisis sanitarias o epidemias, la Administración autonómica podrá asumir, en la forma establecida en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, la realización de actividades de carácter material o técnico de competencia de las autoridades sanitarias locales, especialmente la realización de actividades auxiliares, previas, preparatorias o de colaboración material con los órganos administrativos instructores de expedientes sancionadores, por razones de eficacia o cuando las autoridades sanitarias locales no posean los medios técnicos, personales o materiales idóneos para su desempeño, priorizando los casos de los municipios de menor población y medios.

Carbonell Porras, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014.

Míguez Macho, L., "Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 47, 2014.

Serrano Sanz, J. M.ª, "La economía y la pandemia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020.

Velasco Caballero, F., "Derecho local y COVID-19", *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 59, 2020.