

Nº 21  
Nº extraordinario 2020

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA  
Nº EXTRAORDINARIO**

**En colaboración con el Consejo Superior de Letrados  
y Abogados de Comunidades Autónomas**

**SUMMA OMNIUM**  
CONSEJO SUPERIOR DE LETRADOS Y  
ABOGADOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## **Número 21. N° Extraordinario 2020**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.





## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción ..... 12

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

D. Leopoldo J. Gómez Zamora ..... 19

EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

D. Víctor Ernesto Alonso Prada.....73

REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA: NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

D. Juan José González López ..... 109

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19. NORMATIVA COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA ANTE LA CRISIS SANITARIA

D. Jaime Pintos Santiago y D. Jorge Pérez Bravo.....133



MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.  
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DEL REAL DECRETO-LEY  
8/2020, DE 17 DE MARZO

D. Luis Manent Alonso .....185

IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR  
EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN  
ECONÓMICO FINANCIERA.

D<sup>a</sup> Matilde Castellanos Garijo..... 229

ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN SANCIONADOR  
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES  
Y MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN VIRTUD DEL  
REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

D<sup>a</sup> Belén López Donaire.....265

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES  
DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL  
COVID-19

D<sup>a</sup> Beatriz Martin Lorenzo.....287

LA TERMINOLOGIA EMPLEADA RESPECTO DE LA  
SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS  
ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020,  
DE 14 DE MARZO

D. Francisco José Negro Roldan.....319

LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA  
DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

D. Fernando Nuñez Sánchez.....343

LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA  
PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

D<sup>a</sup> Mariángeles Berrocal Vela.....379



EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE  
ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS  
EN LA RESTAURACIÓN  
D. Borja García Rato.....391

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 399**

*Dedicamos este número a la memoria de todas las víctimas de la epidemia y a sus familiares, especialmente a nuestro compañero Raúl que prestó servicios durante los últimos años en el Gabinete Jurídico en Cuenca.*

**LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA**

*Director*

**Belén López Donaire**

*Coordinadora*

**ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE  
ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA  
POR EL COVID-19**

Leopoldo J. Gómez Zamora

Víctor Ernesto Alonso Prada

Juan José González López

Jaime Pintos Santiago

Jorge Pérez Bravo

Luis Manent Alonso

Francisco José Negro Roldan

M<sup>a</sup> de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martín Lorenzo

Matilde Castellanos Garijo

Fernando Nuñez Sánchez

Belén López Donaire



## EDITORIAL

No quisiéramos haber tenido que publicar este número especial de la revista Gabilex, dedicado a la situación generada por el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pero entendemos que es parte de nuestra función social el analizar las cuestiones jurídicas de nuestro tiempo.

No pretendemos agotar el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el estado de alarma sino simplemente aportar análisis y visiones jurídicas sobre algunos aspectos que puedan ser relevantes y útiles para el operador jurídico.

Este número realizado en colaboración con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas, comienza con un análisis introductorio de las principales medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Continúa con el control al Congreso de los Diputados y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma y se analiza la naturaleza de los reales decretos del estado de alarma, control jurisdiccional e impugnación.

Se hace un estudio exhaustivo en materia de contratación pública y el control interno.

Se aborda en profundidad la suspensión de plazos administrativos, procesales y la prescripción de delitos leves.



También se hace un análisis del aspecto sancionador derivado de los incumplimientos derivados del estado de alarma.

Se estudian las medidas de protección a personas mayores y por último la incidencia en los contratos de arrendamiento.

Hemos trabajado duramente y de forma rápida para poder publicar el número en formato digital antes de que finalice el estado de alarma, pero al término del mismo publicaremos el número actualizado y definitivo.

Humildemente, deseamos que este número resulte interesante y útil.

El Consejo de Redacción







**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**



**BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS  
ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE  
ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN  
DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL  
COVID-19**

**D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto Asesoría Jurídica  
Universidad Rey Juan Carlos

Letrado de la Administración de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha.

**SUMARIO:**

**INTRODUCCIÓN**

**I.- LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA**

**II.- MEDIDAS SUSCEPTIBLES DE SER ADOPTADAS**

**III.- MEDIDAS ADOPTADAS CRONOLOGICAMENTE**

**IV.- MENCIÓN A ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES  
MEDIDAS ADOPTADAS**

- a) Medidas de contención: limitación de la libertad de circulación de las personas y de actividades
- b) Medidas económicas
- c) Medidas en el ámbito laboral
- d) Medidas sanitarias
- e) Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación



## **V.- MENCIÓN A LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA**

- a) Suspensión de plazos procesales
- b) Suspensión de plazos administrativos
- c) Suspensión de plazos de prescripción y caducidad
- d) Suspensión de plazos en el ámbito tributario
- e) Suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma
- f) Interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad
- g) Suspensión del plazo del deber de solicitud de concurso
- h) Interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales.

**RESUMEN:** Este trabajo únicamente pretende servir de introducción al número especial de la revista Gabilex sobre el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Para ello hemos realizado una sucinta explicación del estado de alarma y de las medidas susceptibles de ser adoptadas durante el mismo para a continuación repasar a modo casi de enumeración las medidas que se han adoptado en este caso concreto cronológicamente y sistemáticamente. Finalmente realizamos una mención a la relevancia de la suspensión de diversos plazos durante el estado de alarma.

**Palabras clave:** estado de alarma, COVID 19, medidas durante el estado de alarma.

**ABSTRACT:** This paper is only intended to serve as an introduction to the special issue of the Gabilex magazine on the state of alarm for the management of the health



crisis situation caused by COVID-19. For this we have made a succinct explanation of the state of alarm and of the measures that may be taken during it, and then review, almost by way of enumeration, the measures that have been adopted in this specific case chronologically and systematically. Finally we make a mention of the relevance of the suspension of various deadlines during the state of alarm.

**Key words:** alarm state, COVID 19, measurements during the alarm state.

## INTRODUCCIÓN

Para la realización de este número especial de Gabilex hemos afrontado una tarea por la que queríamos brindar un análisis jurídico de la situación del estado de alarma que resultara interesante y analizara objetivamente diversas cuestiones y problemas que se han puesto encima de la mesa. Pretendemos que algunos de los análisis resulten útiles al lector, no solo durante el tiempo que dure la situación de crisis sino después para facilitar ciertas pautas de actuación, respuesta o razonamientos aplicables a los problemas que puedan surgir.

Para llevar a buen término este trabajo hemos encontrado dos inconvenientes principales; la extensión y el tiempo. Con la primera cuestión no solo nos referimos a un problema puramente de espacio físico por exceso de páginas o de capacidad informática sino a que las medidas adoptadas abarcan y regulan aspectos tan diversos que permitirían emplear casi un número de la revista para cada una de ellas. Por ello, hemos tratado de resolver la cuestión tratando, al menos, de realizar un estudio de algunas cuestiones procesales y de Derecho



Público que consideramos de máximo interés. Como podrá ver el lector habitual de la revista, cualquier contenido jurídico es adecuado para ser tratado en ella, Gabilex no está especializado en una sola rama del derecho, pero también es cierto que el Derecho Público y procesal en sus diversas facetas es lo que ocupa la mayor parte de los artículos publicados. Es por ello, por lo que hemos preferido centrarnos más en dichos aspectos, conscientes de que no nos adentraremos en cuestiones muy relevantes como las medidas económicas o en el ámbito de las relaciones laborales.

No obstante, con la presente exposición trataremos de salvar en parte esta limitación, ofreciendo al lector un punto de partida que menciona someramente los aspectos definitorios del estado de alarma y exponemos las normas y medidas adoptadas de una forma sistemática, primero cronológica y después por materias. El trabajo de recopilación de la información ha sido prolijo por lo que pedimos disculpas de antemano por no tratar aspectos de singular relevancia con mayor extensión pero esperamos que la siguiente exposición, con su sistematización, aporte información útil al lector que quiera acercarse a ella.

En segundo lugar, como ya adelantamos, otro de los inconvenientes con el que nos hemos encontrado ha sido el tiempo del que hemos dispuesto ya que por un lado queríamos publicar este número especial lo antes posible, antes de la finalización del estado de alarma, y por otro queríamos presentar un trabajo actualizado. Dados los cambios que día a día se han ido produciendo en la normativa especial emanada, hemos decidido publicar el trabajo cuando aún quedan días para la finalización del estado de alarma pero trataremos de publicar nuevamente el número actualizado cuando finalice esta particular situación en la que actualmente



nos encontramos inmersos. Trataremos así de dar al menos solución parcial al problema que se nos planteaba.

La urgencia del análisis ha requerido que los autores trabajen en tiempo record y de manera impecable, por lo cual estamos profundamente agradecidos desde la coordinación de este número. Pasamos, sin más preámbulos, al análisis sistemático de las medidas adoptadas durante el estado de alarma y hasta el momento en el que se cierra esta primera edición.

## I.- LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

El **artículo 116 de la Constitución Española**<sup>1</sup> regula los estados de alarma, de excepción y de sitio, que deben ser reguladas por ley orgánica.

---

<sup>1</sup> Artículo 116 Constitución Española.

1. *Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.*

2. *El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.*

3. *El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.*



La **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio**, fue la que desarrolló normativamente estos estados, así como las competencias y limitaciones.

En este caso, el estado de alarma, *será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.*

La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros que determinará el ámbito territorial, la duración y los

---

*4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.*

*5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.*

*Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.*

*6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.*



efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga. El Gobierno ha decidido ir solicitando las subsiguientes prórrogas en plazos de quince días, lo cual es una lectura razonable de la autorización de prórroga que debe recabarse del Congreso de los Diputados y, sin duda, la menos problemática.

El artículo 4, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>2</sup>, habilitan al Gobierno para declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alteración grave de la normalidad, entre otros, en caso de crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves y ante situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. Será precisamente la epidemia y las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad lo que amparen la declaración del estado de alarma.

En el Boletín Oficial del Estado del sábado 14 de marzo de 2020 se publicó 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**<sup>3</sup> que entró en vigor *en el momento* de su publicación. De hecho, fue anunciado con anterioridad y tiene toda la lógica la entrada en vigor sin periodo de *vacatio legis* por la más que evidente urgencia para la adopción del acuerdo.

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>



El Real Decreto 463/2020 realiza la declaración de estado de alarma, afectando a todo el territorio nacional, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se declara el estado de alarma con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno (art. 7 Ley Orgánica 4/1981), en la citada declaración bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno se designaron autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad para el ejercicio de las funciones correspondientes durante el estado de alarma a los Ministros de Defensa, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Sanidad. Estos ministros quedaron habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Por la declaración del estado de alarma 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, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas,



bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza (art. 9.1 Ley Orgánica 4/1981).

Una vez publicado el Real Decreto 463/2020 \_con fecha 20 de marzo de 2020\_ se publicó una *nota sobre la competencia judicial para conocer de recursos contra las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas dictadas en aplicación del 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.*

**El órgano judicial competente para conocer de la impugnación de la actuación del Gobierno** \_órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que se dicten en aplicación y desarrollo del RD 463/2020 que se considerarán dictadas por el Gobierno\_ **es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo** en tanto que las disposiciones, resoluciones, órdenes o instrucciones dictadas en aplicación o desarrollo del RD 463/2020 se consideran dictadas por el Gobierno por aplicación de lo dispuesto en el artículo 12.1 a) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>4</sup>.

La declaración del estado de alarma justifica la adopción de una serie de medidas en unas circunstancias particulares, pasaremos a analizar a continuación qué medidas se pueden adoptar en términos genéricos y cuales se adoptaron.

---

<sup>4</sup> "La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno".



## **II.- MEDIDAS SUSCEPTIBLES DE SER ADOPTADAS.**

La Ley Orgánica 4/1981 el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes (art. 11 Ley Orgánica 4/1981):

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Como se verá, prácticamente se ha tenido que acudir a todos los apartados del precepto, ya que se han adoptado medidas de muy diversa índole.

Adicionalmente en los supuestos de alteración grave de la normalidad por crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del



medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales (art. 12.1 Ley Orgánica 4/1981).

En los casos de alteración grave de la normalidad ante situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1981 y lo que se establezca en las medidas en las que se declare la alarma (art. 12.2 Ley Orgánica 4/1981).

Este amplio marco ha permitido dictar una sucesión de instrumentos jurídicos que analizamos a continuación cronológicamente hasta el cierre de esta edición.

### **III. MEDIDAS ADOPTADAS CRONOLOGICAMENTE**

Una vez declarado el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se sucedieron una serie de medidas que se analizarán en este trabajo de manera parcial, pues se mencionarán las medidas adoptadas destacando el asunto en negrita e incluyendo en nota a pie de página el enlace al Boletín Oficial del Estado, pero nos detendremos en el análisis de cada una de ellas, sino en algunas con breve mención.

Cronológicamente se adoptaron las siguientes medidas:



- El día siguiente a la declaración del estado de alarma, el **15 de marzo de 2020**, se publicaron diversas órdenes e instrucciones por los ministerios correspondientes, desarrollando las medidas en relación al estado de alarma<sup>5</sup>:

Instrucción de 15 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el **ámbito del Ministerio de Defensa**.

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.

Orden INT/227/2020, de 15 de marzo, en relación con las **medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias** al amparo del 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.

Orden INT/228/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen **criterios de aplicación del Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en el ámbito del Sistema Nacional de Protección Civil.

Orden TMA/229/2020, de 15 de marzo, por la que dictan disposiciones respecto al **acceso de los transportistas profesionales a determinados servicios necesarios para facilitar el transporte de mercancías** en el territorio nacional.

Orden TMA/230/2020, de 15 de marzo, por la que se concreta la **actuación de las autoridades**

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/15/>



**autonómicas y locales respecto de la fijación de servicios de transporte público** de su titularidad.

Orden TMA/231/2020, de 15 de marzo, por la que se determina la **obligación de disponer mensajes obligatorios en los sistemas de venta de billetes online** de todas las compañías marítimas, aéreas y de transporte terrestre, así como cualquier otra persona, física o jurídica, que intervenga en la comercialización de los billetes que habiliten para realizar un trayecto con origen y/o destino en el territorio español.

Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de **recursos humanos** y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/233/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen determinadas **obligaciones de información** de acuerdo con lo previsto en 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.

Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y **medidas de contención y remisión de información** al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- Los **días 16 y 17 de marzo de 2020** se continuo publicando diversas medidas en relación con la situación de alarma<sup>6</sup>:

Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los **controles en las fronteras** interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/16/>



Orden TMA/240/2020, de 16 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto a la **apertura de determinados establecimientos de restauración y otros comercios en los aeródromos** de uso público para la prestación de servicios de apoyo a servicios esenciales.

Orden TMA/241/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen las **medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Ciudad de Ceuta** y la Orden TMA/242/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Ciudad de Melilla.

Orden TMA/245/2020, de 17 de marzo, por la que se disponen medidas para el **mantenimiento de los tráficos ferroviarios**.

Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las **medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Canarias**.

Orden TMA/247/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las **medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Illes Balears**.

- En el BOE de **18 de marzo de 2020** se publicó el **Real Decreto-ley 8/2020**, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19<sup>7</sup> y algunas otras órdenes e instrucciones (Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen **criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante el restablecimiento temporal de controles fronterizos** y corrección de errores de la Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>



fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.).

El BOE de 18 de marzo de 2020 incluía el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificaba 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. La modificación corregía algunas cuestiones de la anterior disposición de carácter menor.

- El BOE de **19 de marzo de 2020**<sup>8</sup> continuaría publicando medidas relacionadas con el estado de alarma como la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan **instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo** o la Resolución de 16 de marzo de 2020, del Instituto Social de la Marina, por la que se adoptan determinadas medidas, con motivo del COVID-19, en relación con las **prestaciones y servicios específicos para el sector marítimo-pesquero**. Posteriormente se publicaría en el mismo día la Orden SND/257/2020, de 19 de marzo, por la que se declara la **suspensión de apertura al público de establecimientos de alojamiento turístico**, de acuerdo con el artículo 10.6 del 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.

- El BOE de **20 de marzo de 2020** únicamente se publicó la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, sobre **especificaciones**

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/19/>



**alternativas a las mascarillas EPI** con marcado CE europeo<sup>9</sup>.

- El BOE de **21 de marzo de 2020**<sup>10</sup> se dictaron las siguientes órdenes e instrucciones:

Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en **materia de tráfico y circulación de vehículos a motor**.

Orden TMA/263/2020, de 20 de marzo, por la que se regula la **adquisición y distribución de mascarillas** por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Orden TMA/264/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden TMA/259/2020, de 19 de marzo, por la que se dictan **instrucciones sobre transporte por carretera**.

Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la **prestación y se adjudica de forma directa el servicio de transporte aéreo** en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.

Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de **adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios**, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/266/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen determinadas medidas para asegurar el **acceso a la prestación farmacéutica** del Sistema

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/20/pdfs/BOE-A-2020-3945.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/21/>



Nacional de Salud al colectivo de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

Orden SND/267/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y **medidas de contención y remisión de información** al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen **criterios interpretativos para la atención de animales domésticos** en la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- El BOE de **22 de marzo de 2020**<sup>11</sup> se dictaron las siguientes órdenes e instrucciones:

Orden INT/270/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen criterios para la **aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles** desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

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.

Orden SND/272/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales para expedir la **licencia de enterramiento y el destino final de los cadáveres** ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/22/>



- El BOE de **23 de marzo de 2020** no se publicó ninguna medida o resolución de relevancia para el objeto de este estudio.

- El BOE de **24 de marzo de 2020**<sup>12</sup> se dictaron las siguientes órdenes e instrucciones:

Resolución de 20 de marzo de 2020, de la **Intervención General** de la Administración del Estado, sobre **medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión**, durante el período de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del **control de la gestión económico-financiera** efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19.

Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de los **servicios de transporte de viajeros**.

Orden SND/274/2020, de 22 de marzo, por la que se adoptan medidas en relación con los **servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales**.

Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de **suministro de información** en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/24/>



Orden SND/276/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen **obligaciones de suministro de información, abastecimiento y fabricación de determinados medicamentos** en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Instrucción de 23 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen **criterios interpretativos** para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en la que básicamente se permite que los hoteles y alojamientos similares, alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia, campings, aparcamientos de caravanas y otros establecimientos similares, ubicados en cualquier parte del territorio nacional, , incluidos los Paradores de Turismo de España, que reúnan las condiciones necesarias para prestar atención sanitaria, ya sea en régimen de consulta o de hospitalización puedan ser **habilitados como espacios para uso sanitario**. Esto permitirá que estos locales, situados en las cercanías de los centros hospitalarios, puedan ser utilizados para uso sanitario.

- El BOE de **25 de marzo de 2020**<sup>13</sup> se dictaron varias correcciones de errores del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, y del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

También se publicaron diversas órdenes:

Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, por la que se declaran **servicios esenciales a determinados alojamientos turísticos** y se adoptan disposiciones complementarias para permitir el alojamiento de aquellos trabajadores que deban realizar labores de

---

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/25/>



mantenimiento, asistencia sanitaria, reparación y ejecución de obras de interés general, abastecimiento de productos agrarios y pesqueros, y tripulaciones de los buques pesqueros, así como servicios complementarios a las mismas, en el ámbito sanitario, portuario, aeroportuario, viario y ferroviario, alimentario, salvamento y seguridad marítimo, la instalación, mantenimiento y reparación de redes de telecomunicaciones y centros de procesos de datos, suministro de energía y agua, suministro y servicios de transporte de mercancías o de viajeros ligados a las actividades permitidas por el Real Decreto 463/2020.

Orden TMA/278/2020, de 24 de marzo, por la que se establecen ciertas **condiciones a los servicios de movilidad**, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Orden TMA/279/2020, de 24 de marzo, por la que se establecen **medidas en materia de transporte de animales**.

Orden PCM/280/2020, de 24 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se modifica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la **prohibición de los vuelos directos entre la República Italiana y los Aeropuertos Españoles**.

Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, **sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**.



- El BOE de **26 de marzo de 2020** publicó únicamente la Orden SND/290/2020, de 26 de marzo, por la que se prorroga la Resolución INT/718/2020, de 12 de marzo de 2020, de la Generalitat de Cataluña, por la que se acuerda restringir la salida de las personas de los municipios de Igualada, Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui y Òdena<sup>14</sup>.

- El BOE de **27 de marzo de 2020**<sup>15</sup> se publicaron las siguientes medidas:

En el marco de la **formación militar** se dictó la Orden DEF/291/2020, de 26 de marzo, por la que se establece la competencia para determinar las asignaturas de los currículos de la enseñanza de formación susceptibles de ser impartidos a distancia y se habilita a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada y al Subsecretario de Defensa, en el ámbito de sus competencias, a establecer, con criterios objetivos, el nivel mínimo a alcanzar en los diversos cursos académicos de formación para la verificación de los conocimientos alcanzados por los alumnos.

Orden TMA/292/2020, de 26 de marzo, por la que se regula una **segunda adquisición y distribución de mascarillas** por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Resolución de 26 de marzo de 2020, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que se **exceptúa temporalmente** el cumplimiento de las normas de **tiempos de conducción y descanso** en los transportes de mercancías.

Orden SND/293/2020, de 25 de marzo, por la que se establecen **condiciones a la dispensación y administración de medicamentos** en el ámbito del

---

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/26/pdfs/BOE-A-2020-4126.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/27/>



Sistema Nacional de Salud, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- El BOE de **28 de marzo de 2020**<sup>16</sup> se publicaron diversas normas con cierta relevancia:

Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan **medidas complementarias, en el ámbito laboral**, para paliar los efectos derivados del COVID-19 entre las que se encontraba la prohibición de despido.

Resolución de 25 de marzo de 2020, del **Congreso de los Diputados**, por la que se ordena la **publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma** declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Es esta resolución las Cortes Generales **autorizan la prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020**. Lo mismo viene a disponer el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se **prorroga el estado de alarma** declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Resolución de 27 de marzo de 2020, de la Presidencia del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se publican los **precios de venta al público de determinadas labores de tabaco** en Expendedurías de Tabaco y Timbre del área de Península e Illes Balears.

Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de **recursos humanos en el ámbito de los servicios sociales** ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/296/2020, de 27 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales para el **traslado de cadáveres** ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

---

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/>



- El **domingo 29 de marzo**, se publicó a última hora de la noche \_no sin cierta polémica por ello\_ el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de **reducir la movilidad de la población** en el contexto de la lucha contra el COVID-19<sup>17</sup> que venía a limitar aún más las actividades que podían permanecer abiertas y la movilidad de las personas.

- El BOE de **30 de marzo de 2020**<sup>18</sup> se publicaron diversas normas como:

Orden TMA/305/2020, de 30 de marzo, por la que se modifica el anexo de la Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, por la que se declaran servicios esenciales a determinados **alojamientos turísticos** y se adoptan disposiciones complementarias.

Orden TMA/306/2020, de 30 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre **reducción de servicios de transporte de viajeros** durante la vigencia del Real Decreto-ley 10/2020.

Orden SND/307/2020, 30 de marzo, por la que se establecen los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, y el **modelo de declaración responsable** para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo.

- El BOE de **31 de marzo de 2020**<sup>19</sup> se publicaron dos resoluciones:

---

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/29/>

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/30/>

<sup>19</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/31/>



Resolución de 27 de marzo de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la prestación, y se adjudica de forma directa, el servicio de **transporte aéreo en determinadas rutas aéreas del Archipiélago Canario** durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.

Resolución de 27 de marzo 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se modifica la duración, y se prorroga la adjudicación, del servicio de **transporte aéreo en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza** durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.

- El BOE de **1 de abril de 2020**<sup>20</sup> se promulgó el **Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico** para hacer frente al COVID-19 con múltiples medidas de cierto calado. También se publicó el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de **protección y asistencia a las víctimas de violencia de género** y las ordenes: Orden TMA/309/2020, de 31 de marzo, por la que se modifica la Orden TMA/258/2020, de 19 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto de los títulos administrativos y las actividades inspectoras de la **administración marítima**, al amparo del 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 y Orden SND/310/2020, de 31 de marzo, por la que se establecen como **servicios esenciales determinados centros, servicios y establecimientos sanitarios**.

---

<sup>20</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/01/>



El Real Decreto-ley 11/2020, aprobó diversas medidas que, con carácter general, salvo que se prevea un plazo determinado de duración, mantendrán su vigencia hasta un mes después del fin de la vigencia de la declaración del estado de alarma y que mencionaremos en el siguiente apartado de este trabajo.

- En el BOE de 2 de abril de 2020 únicamente se publicó la Orden TMA/311/2020, de 1 de abril, por la que se disponen medidas para la gestión del **mantenimiento de los vehículos ferroviarios** en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>21</sup>, como disposición general relacionada con el estado de alarma.

- En el BOE de **3 de abril de 2020**<sup>22</sup> se publicaron varias órdenes relacionadas con el estado de alarma y también algún reglamento<sup>23</sup> que no se menciona por no tener, en principio, conexión con la presente situación.

Orden INT/316/2020, de 2 de abril, por la que se adoptan medidas en materia de armas, ejercicios de tiro de **personal de seguridad privada**, artículos

---

<sup>21</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/02/pdfs/BOE-A-2020-4231.pdf>

<sup>22</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/03/>

<sup>23</sup> Nos referimos al Real Decreto 427/2020, de 3 de marzo, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las lonjas de productos agropecuarios como "Lonjas de referencia", y de sus asociaciones, y se crea el Registro nacional de lonjas de referencia y sus asociaciones y al Real Decreto 428/2020, de 3 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 929/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de control y certificación de plantas de vivero de frutales, en lo que respecta al color de la etiqueta de materiales de multiplicación y plantones de frutales y al contenido del documento del proveedor.



pirotécnicos y cartuchería, y explosivos, en aplicación del 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.

Orden INT/317/2020, de 2 de abril, por la que se desarrolla el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en materia de **matriculación y cambio de titularidad de determinados vehículos**.

Orden TMA/318/2020, de 2 de abril, por la que se disponen medidas excepcionales en la aplicación de la Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, en relación con las **habilitaciones de maquinistas**, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Resolución de 2 de abril de 2020, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que se dictan instrucciones para la **distribución de las mascarillas en el ámbito del transporte terrestre**.

Orden SND/319/2020, de 1 de abril, por la que se modifica la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de **recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis** sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El BOE **4 de abril de 2020** únicamente incluía la Orden SND/322/2020, de 3 de abril, por la que se modifican la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo y la Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, y se establecen nuevas medidas para atender **necesidades urgentes de carácter social o sanitario** en el ámbito de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>24</sup>. Aunque este mismo día se anunció públicamente la extensión del periodo de alarma.

---

<sup>24</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/04/pdfs/BOE-A-2020-4300.pdf>



No consta publicación del BOE el día 5 de abril de 2020<sup>25</sup>.

#### **IV.- MENCIÓN A ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS**

Como hemos mencionado no nos detendremos a analizar todas las medidas adoptadas si bien creemos conveniente realizar una nueva mención sistemática, con referencia al precepto en el que se regula, de algunas de las de mayor relevancia.

Agruparemos las medidas por categorías con mención a la norma donde se regula para detenernos solo en algunas de ellas:

##### **a) Medidas de contención: limitación de la libertad de circulación de las personas y de actividades.**

Aunque no analizaremos detalladamente la cuestión es indiscutible que el mayor impacto social se ha producido por la **limitación de la libertad de circulación de las personas** (artículo 7 Real Decreto 463/2020); y las correspondientes **medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales** (artículo 10 Real Decreto 463/2020) y **medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas** (artículo 11 Real Decreto 463/2020); medidas en materia de transportes

---

<sup>25</sup> A la hora del día 6 de abril de 2020 en la que se finalizó este trabajo no se había publicado aún el BOE de ese día.



(artículo 14 Real Decreto 463/2020); medidas para garantizar el abastecimiento alimentario (artículo 15 Real Decreto 463/2020). Estas medidas se irían endureciendo para reducir al máximo la movilidad de los ciudadanos, especialmente con el Real Decreto-ley 10/2020.

El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, regula un **permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena** que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. Lo que en puridad hace es imponer, bajo el eufemismo "disfrutará" a *todas las personas trabajadoras por cuenta ajena que presten servicios en empresas o entidades del sector público o privado y cuya actividad no haya sido paralizada como consecuencia de la declaración de estado de alarma* una suerte de *permiso retribuido recuperable*.

#### **b) Medidas económicas:**

Tampoco se analizarán en detalle las **medidas económicas** previstas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 que versarían sobre las siguientes materias:

Bajo el título de medidas de apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables: Concesión de un suplemento de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar un Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19 (art. 1 Real Decreto-ley 8/2020); Distribución del Fondo Social Extraordinario entre las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (art. 2 Real Decreto-ley 8/2020); Destino del superávit de las



entidades locales correspondiente a 2019 y aplicación en 2020 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (art. 3 Real Decreto-ley 8/2020); Garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables (art. 4 Real Decreto-ley 8/2020).

También se acordó establecer **medidas conducentes a procurar la moratoria de la deuda hipotecaria para la adquisición de la vivienda habitual de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago como consecuencia de la crisis del COVID-19** (arts. 7 a 16 del Real Decreto-ley 8/2020). Por el Real Decreto-ley 11/2020 se adoptaron nuevas normas sobre la **aplicación de la moratoria de deuda hipotecaria** para la adquisición de vivienda habitual introducida por el Real Decreto-ley 8/2020 (arts. 3 a 8, 16 a 27 y disposición final primera del Real Decreto-ley 11/2020).

Garantía en el mantenimiento de los servicios de comunicaciones electrónicas y la conectividad de banda ancha y en la prestación del servicio universal de telecomunicaciones (arts. 18 y 19 Real Decreto-ley 8/2020). También se establece una suspensión de la portabilidad por poder incrementar la necesidad de los usuarios de desplazarse físicamente a centros de atención presencial a clientes o de realizar intervenciones físicas en los domicilios de los clientes para mantener la continuidad en los servicios (art. 20 Real Decreto-ley 8/2020).

Se regula, durante la vigencia del Estado de Alarma o sus posibles prórrogas, la interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, bien presencial bien *on-line* (art. 21 Real Decreto-ley 8/2020).



Se establecieron también, ya desde un primer momento, en el Real Decreto 463/2020 diversas previsiones sobre el tránsito aduanero (artículo 16 Real Decreto 463/2020); garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural (artículo 17 Real Decreto 463/2020); operadores críticos de servicios esenciales (artículo 18 Real Decreto 463/2020) y medios de comunicación de titularidad pública y privada natural (artículo 19 Real Decreto 463/2020).

El Capítulo III del Real Decreto-ley 8/2020 establece unas medidas que denomina garantía de liquidez para sostener la actividad económica ante las dificultades transitorias consecuencia de la situación (arts. 29 a 33 del Real Decreto-ley 8/2020). También se prevén medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19. (art. 34 Real Decreto-ley 8/2020) o medidas financieras dirigidas a los titulares de explotaciones agrarias que hayan suscrito préstamos como consecuencia de la situación de sequía de 2017 (art. 35 Real Decreto-ley 8/2020).

Se establecen también en el Capítulo IV diversas medidas de apoyo a la investigación del COVID-19 como las medidas laborales excepcionales en el ámbito de las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (art. 36 Real Decreto-ley 8/2020) y la concesión de créditos extraordinarios en el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación en relación con la investigación científica en el ámbito del Coronavirus COVID-19 (art. 37 Real Decreto-ley 8/2020).

El Capítulo V del Real Decreto-ley 8/2020 incluye otras medidas de flexibilización como el régimen especial de



convenios relacionados con el COVID-19 (art. 39 Real Decreto-ley 8/2020)<sup>26</sup>; también medidas extraordinarias aplicables a las personas jurídicas de Derecho privado como que, durante el periodo de alarma de las personas jurídicas puedan celebrarse por videoconferencia (art. 40 Real Decreto-ley 8/2020); Medidas extraordinarias aplicables al funcionamiento de los órganos de gobierno de las Sociedades Anónimas Cotizadas (art. 41 Real Decreto-ley 8/2020); la suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma (art. 41 Real Decreto-ley 8/2020); también se suspende el plazo del deber de solicitud de concurso (art. 43 Real Decreto-ley 8/2020).

**El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico,**

---

<sup>26</sup> Régimen especial de convenios relacionados con el COVID-19 (art. 38 Real Decreto-ley 8/2020). *No resultarán de aplicación las disposiciones contenidas en los apartados 1 y 2 en las letras a), b) y c) del artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, en la tramitación administrativa y suscripción de los convenios en el ámbito de la gestión de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19. 2. Asimismo, los convenios mencionados en el apartado anterior quedarán excluidos de lo establecido en el apartado 8 del artículo 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, perfeccionándose y resultando eficaces por la prestación del consentimiento de las partes, sin perjuicio de su posterior inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*



adoptó diversas medidas encaminadas, según la propia exposición de motivos y enunciados, a apoyar a los trabajadores, a los consumidores, a las familias y a los colectivos más vulnerables. Nosotros mencionaremos este conjunto de medidas en el seno de los aspectos económicos de la crisis. Cabe recordar que su duración se extenderá hasta un mes después del fin de la vigencia de la declaración del estado de alarma, salvo que en ellas se prevea un plazo distinto. De forma muy resumida mencionaremos las siguientes:

Bajo el epígrafe “medidas de apoyo a los trabajadores, consumidores, familias y colectivos vulnerables” se aglutinan diversas medidas como: la **suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos** para hogares vulnerables sin alternativa habitacional (art. 1 Real Decreto-ley 11/2020); la **prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual** (art. 2 Real Decreto-ley 11/2020) que permitiría entender prorrogados los contratos dentro del periodo comprendido desde 2 de abril de 2020 hasta el día en que hayan transcurrido dos meses desde la finalización del estado de alarma. Existen otras medidas en relación con los arrendamientos como la previsión de avales o ayudas (Ej. art. 9 y 10 Real Decreto-ley 11/2020).

Medidas de apoyo a los **autónomos** (arts. 28 a 29; 34 a 35 y 42 a 43 Real Decreto-ley 11/2020) como percepción del bono social en determinadas situaciones; garantías en suministro de energía; moratoria de cotizaciones a la Seguridad Social y aplazamiento de deudas con la Seguridad Social; se adopta una flexibilización de los contratos de suministro de electricidad y de gas natural, permitiendo suspender ciertos contratos o cambiar la potencia eléctrica contratada.



Se establece un subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de **Empleados de Hogar** que cumplan determinados requisitos (arts. 30 a 32 Real Decreto-ley 11/2020).

Se regulan diversas medidas excepcionales sobre de protección de los **consumidores** (arts. 36 y 37 Real Decreto-ley 11/2020) como el derecho de **resolución de determinados contratos** sin penalización por parte de los consumidores y usuarios o la restricción a la **publicidad** de las entidades que realicen una actividad de **juego o apuestas on line**.

Se regulan diversas medidas para sostener la **actividad económica** ante las dificultades transitorias consecuencia del COVID-19 que permite refinanciar determinados préstamos; incrementar determinados fondos para facilitar liquidez y algunas moratorias en determinados préstamos otorgados por instituciones públicas (arts. 38 y 37 Real Decreto-ley 11/2020). Se realiza una nueva regulación del empleo del superávit que podrán destinar las Entidades Locales.

Se prevé una ayuda extraordinaria a determinadas empresas audiovisuales. Lo cual ha generado también cierta controversia en la opinión pública.

Se adoptan medidas en el ámbito del **sector público** como suspensión de los plazos de formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019 de las entidades del sector público estatal; medidas en materia de disponibilidades líquidas y donaciones del sector público o previsiones presupuestarias, dado que las decisiones que se están adoptando se realizan con los presupuestos prorrogados desde 2018 (arts. 48 a 54 Real Decreto-ley 11/2020).



La disposición adicional undécima del Real Decreto-ley 11/2020 vino a resolver un problema que se planteó en diversas administraciones cuando se manifestó la necesidad de trabajar en remoto y que en algunos casos era necesario dotar de un certificado electrónico a dichas personas para operar en el mundo virtual. Las previsiones para la expedición de certificados electrónicos generalmente requerían acudir a un registro físico para gestionarlo por lo que tal disposición, evitando tal desplazamiento, ha previsto que se aceptarán determinados métodos de **identificación por videoconferencia para la expedición de certificados electrónicos** cualificados. Se ha resuelto así una cuestión que se había planteado en la práctica y en muchos casos en el modo en que lo prevé la norma, aunque sin un sustento jurídico expreso.

Se prevé la aprobación de un **plan específico de actuación en el ámbito de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo** y así como en el ámbito de los Juzgados de lo Mercantil, donde se prevé un notable incremento de los de asuntos litigiosos tras la crisis (Disposición adicional decimonovena Real Decreto-ley 11/2020).

Se adoptan diversas decisiones macroeconómicas en relación al control de las inversiones exteriores; movimientos de capitales y transacciones económicas con el exterior o sistema financiero español. Se persigue, entre otras finalidades, evitar la amenaza de operaciones de adquisición de empresas españolas realizadas por parte de inversores extranjeros aprovechando la disminución del valor de aquellas por el impacto de la crisis.



Las medidas en materia de contratos del sector público serán tratadas en el presente número de forma más detallada en el correspondiente apartado.

### **c) Medidas en el ámbito laboral:**

En el **ámbito laboral** se establece el carácter preferente del trabajo a distancia (art. 5 Real Decreto-ley 8/2020)<sup>27</sup> y el derecho de adaptación del horario y reducción de jornada (art. 6 Real Decreto-ley 8/2020). Conforme a la disposición adicional sexta las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad.

---

<sup>27</sup> *Las medidas excepcionales de naturaleza laboral que se establecen en la presente norma tienen como objetivos prioritarios garantizar que la actividad empresarial y las relaciones de trabajo se reanuden con normalidad tras la situación de excepcionalidad sanitaria. En particular, se establecerán sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia, debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado. Estas medidas alternativas, particularmente el trabajo a distancia, deberán ser prioritarias frente a la cesación temporal o reducción de la actividad. Con el objetivo de facilitar el ejercicio de la modalidad de trabajo a distancia en aquellos sectores, empresas o puestos de trabajo en las que no estuviera prevista hasta el momento, se entenderá cumplida la obligación de efectuar la evaluación de riesgos, en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con carácter excepcional, a través de una autoevaluación realizada voluntariamente por la propia persona trabajadora.*



El Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 acordaba diversas cuestiones como el mantenimiento de actividad de centros sanitarios y centros de atención a personas mayores; sobre la tramitación y abono de prestaciones por desempleo o sobre sociedades cooperativas.

Pero sin duda la medida de mayor calado fue la de no permitir despidos por la situación de alarma, señalando el precepto: *La fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido.*

También el artículo 5 del Real Decreto-ley 9/2020 prevé la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales. La suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, por las causas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, supondrá la interrupción del cómputo, tanto de la duración de estos contratos, como de los periodos de referencia equivalentes al periodo suspendido, en cada una de estas modalidades contractuales, respecto de las personas trabajadoras afectadas por estas.

El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 regulaba un permiso retribuido recuperable para



personal laboral por cuenta ajena, de carácter obligatorio y limitado en el tiempo entre los días 30 de marzo y 9 de abril (ambos incluidos), para todo el personal laboral por cuenta ajena que preste servicios en empresas o entidades del sector público o privado que desarrollan las actividades no esenciales calificadas como tal en la propia norma.

Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (art. 17 Real Decreto-ley 8/2020).

En el Capítulo II del Real Decreto-ley 8/2020 se incluyeron también diversas medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos \_que se mantendrán vigentes mientras se mantenga la situación extraordinaria derivada del COVID-19 (art. 28 Real Decreto-ley 8/2020)\_ como las siguientes: Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de fuerza mayor<sup>28</sup> (art. 22 Real Decreto-ley 8/2020); medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción (art. 23 Real Decreto-ley 8/2020); medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y

---

<sup>28</sup> Se establece que las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19, tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.



reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el COVID-19 (art. 24 Real Decreto-ley 8/2020); Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y relativas a la prórroga del subsidio por desempleo y a la declaración anual de rentas (arts. 25 y 26 Real Decreto-ley 8/2020).

#### **d) Medidas sanitarias:**

Se han adoptado multitud de medidas en el ámbito sanitario, mencionaremos simplemente las primeras adoptadas que posteriormente serían desarrolladas con órdenes e instrucciones: **Medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional** (artículo 12 Real Decreto 463/2020) y **medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública** (artículo 13 Real Decreto 463/2020).

Cabe mencionar en este caso la posibilidad de llevar a cabo **requisas temporales y prestaciones personales obligatorias** (artículo 7 Real Decreto 463/2020)<sup>29</sup>. Se permite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo once b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que las autoridades competentes delegadas acuerden, de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Cuando la requisa se acuerde de oficio, se informará previamente a la Administración autonómica o local correspondiente. En los mismos términos podrá imponerse la realización de prestaciones personales

---

<sup>29</sup> *vide* 100 a 107 LEF y 124 REF.



obligatorias imprescindibles para la consecución de los fines del estado de alarma.

También el artículo 13 b) y c) del Real Decreto 463/2020 permite al Ministro de Sanidad intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico y practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de esta crisis sanitaria.

Cabe mencionar que la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 11/2020 permite determinada compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de los profesionales sanitarios realizados al amparo de la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### **e) Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación.**

Se han adoptado desde el principio decisiones que suponían evitar aglomeraciones de alumnos en todas las etapas educativas propiciando que la educación se siguiera prestando a distancia. El artículo 9 Real Decreto 463/2020 acordaba la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza



universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.

Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible.

Cabe recordar en este sentido el reconocimiento de un derecho a la educación digital, recogido en el artículo 83 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales por el que el sistema educativo debe garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso de los medios digitales. Igualmente el profesorado recibirá las competencias digitales y la formación necesaria para la enseñanza y transmisión de los valores y derechos referidos en el apartado anterior.

Otra circunstancia relacionada con estos aspectos se plasma en la prórroga de los contratos de ayudantes, profesores ayudantes doctores, profesores asociados y profesores visitantes, celebrados conforme a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por una extensión equivalente al tiempo de duración del estado de alarma y, en su caso, sus prórrogas. Excepcionalmente, por motivos justificados y con carácter previo a la fecha de finalización del contrato, las partes podrán acordar otra prórroga de hasta tres meses adicionales al tiempo indicado, pudiendo exceder en ambos casos los límites máximos previstos para su contratación en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. La citada prórroga pretende evitar el perjuicio que para este colectivo supone la suspensión de los diversos procesos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios derivada de la imposibilidad de convocar y llevar a cabo los concursos correspondientes



por la limitación de la libre circulación de las personas que impide la reunión pública de las comisiones de selección. Esta situación genera que este profesorado universitario quede en una posición de desventaja al poder llegar al máximo de la duración legal de su contrato sin tener la oportunidad de acceder a otro tipo de contratación, y ello por la imposibilidad de presentarse a nuevas convocatorias que sí tendrían lugar en circunstancias normales. (Disposición adicional decimonovena Real Decreto-ley 11/2020).

También se introducen ciertas medidas en relación con los contratos de trabajo de duración determinada y financiados con cargo a convocatorias públicas de recursos humanos en el ámbito de la investigación, efectuadas por los agentes de financiación del Sistema Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (Disposición adicional decimotercera Real Decreto-ley 11/2020).

## **MENCIÓN A LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA**

En este número especial se tratarán ampliamente algunas de las cuestiones relativas a la incidencia de la suspensión de plazos por lo que no realizaremos aquí un análisis doctrinal de la materia. Simplemente queremos mencionar algunas medidas adoptadas en materia de plazos y términos con mención expresa a la norma que las regula para su fácil localización y estudio.

### **a) Suspensión de plazos procesales**

En este número se tratan específicamente varios aspectos sobre la suspensión de los plazos procesales por lo que aquí únicamente nos limitaremos a señalar alguna cuestión básica.



La suspensión de plazos procesales se regula en la disposición adicional segunda Real Decreto 463/2020<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Disposición adicional segunda Real Decreto 463/2020.

*1. Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.*

*2. En el orden jurisdiccional penal la suspensión e interrupción no se aplicará a los procedimientos de habeas corpus, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Asimismo, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.*

*3. En relación con el resto de órdenes jurisdiccionales la interrupción a la que se refiere el apartado primero no será de aplicación a los siguientes supuestos:*

*a) El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.*

*b) Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.*

*c) La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

*d) La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil.*

*4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar*



Cabría mencionar en este punto el **acuerdo de 16 de marzo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, en relación con la suspensión de los plazos procesales y administrativos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo** (BOE nº 71, de 17/03/2020)<sup>31</sup>. En dicho acuerdo se señala que los plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante el Tribunal Constitucional quedan suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 y sus eventuales prórrogas. A continuación, se prevé que *podrán seguir presentándose recursos y demás escritos, que afecten a los distintos procesos constitucionales o administrativos, a través del Registro electrónico. Se aclara igualmente que la declaración de estado de alarma no interrumpe el funcionamiento de dicho órgano constitucional.*

Es francamente llamativo que en el BOE de 21 de marzo de 2020 se estableciera por resolución la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 20 de marzo: **"Reanudar por razones de interés general todos los procedimientos para solicitar y conceder la gracia del indulto que estuvieran en tramitación con fecha 14 de marzo de 2020 o que se hayan iniciado o vayan a iniciarse con posterioridad a dicha fecha"**.

Nos remitimos al estudio que se hace de la materia en este mismo número para un análisis más detallado.

## **b) Suspensión de plazos administrativos**

---

*perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.*

<sup>31</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/17/pdfs/BOE-A-2020-3805.pdf>



La suspensión de plazos administrativos se reguló en la disposición adicional tercera Real Decreto 463/2020 del siguiente modo:

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

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

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

*4. La presente disposición no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma (modificado).*

El Real Decreto 465/2020 apartado cuatro modificó el apartado 4 y se añaden dos nuevos apartados 5 y 6 a la disposición adicional tercera, con la redacción siguiente: «4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean



indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.» «5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.» «6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.»

Desde entonces se dictaron diversos informes por la Abogacía del Estado, mencionaremos el de fecha de **20 de marzo de 2020**, fecha en la que se emitió **informe por parte de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado** sobre la *consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. interpretación de la disposición adicional tercera* en el que se afirma lo siguiente «(...) *La interpretación sistemática del precepto exige dar prioridad a la expresión contenida en la rúbrica del mismo y **entender que se está ante un supuesto de suspensión de plazos procedimentales, y no de interrupción**, lo que viene corroborado por lo establecido en el segundo inciso del precepto, que establece que “El cómputo de los plazos se reanudará ...”, lo que implica que **volverá a contar por el tiempo que restare en el momento en que hubiera quedado suspendido, sin que de ningún modo vuelva a comenzar de nuevo desde su inicio.***(...)»

*Por ello, es razonable concluir que el sentido del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 es el de establecer que los plazos*



***procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el período que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”. (...)».*** La conclusión se reputa acertada y coincidente con uno de los trabajos publicados en el presente número extraordinario por lo que poco puede añadirse.

Por otro lado, con fecha de **26 de marzo de 2020** se emitió **informe por parte de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado**<sup>32</sup> en el que entre otras cuestiones, se llegaba a las siguientes conclusiones: « (...) *Primera.- La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, ordena la suspensión ex lege de todos los plazos y términos de los procedimientos administrativos tramitados por las entidades del sector público a que se refiere el artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que supone la suspensión de todos los procedimientos administrativos tramitados por tales entidades, entre las que figura la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

*Segunda.- Las únicas excepciones a la regla general de suspensión de los procedimientos administrativos tramitados por las entidades del sector público, son las enumeradas con carácter taxativo en la propia disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020,*

---

<sup>32</sup> CSV: GEN-8f72-a183-f4c8-378a-8a08-a792-566f-8e3c



*apartados tres y cuatro, en la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, analizadas en el fundamento jurídico primero de este informe y que, en todo caso, exigen que la continuación de los procedimientos sea acordada motivadamente por el órgano competente. (...)».*

Además de los artículos de este número extraordinario, para un análisis adicional de la cuestión recomendamos los artículos publicados por D. José Ramón Chaves<sup>33</sup>, por D. Diego Gómez Fernández<sup>34</sup> y por Dña. Concepción Campos Acuña<sup>35</sup>.

### **c) Suspensión de plazos de prescripción y caducidad**

Resulta conveniente mencionar aquí algunas referencias a las suspensiones de plazos que pueden haber pasado más desapercibidas pero con una enorme influencia sobre muchas acciones y relaciones jurídicas. Por ejemplo, nos referimos a la suspensión de plazos de prescripción y caducidad prevista en la disposición adicional cuarta Real Decreto 463/2020 del siguiente

---

<sup>33</sup> Alarma por la suspensión de plazos administrativos en <https://delajusticia.com/2020/03/27/alarma-por-la-suspension-de-plazos-administrativos/> (consultado el 4 de abril de 2020).

<sup>34</sup> La suspensión de plazos administrativos por la crisis del COVID-19 RD 463 465 y 476/20 y RD Ley 11/20 en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspension-de-los-plazos-administrativos-por-la-crisis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020> (consultado el 4 de abril de 2020).

<sup>35</sup> Aplicación práctica de la Suspensión de plazos administrativos en el Estado de Alarma en <http://concepcioncampos.org/aplicacion-practica-de-la-suspension-de-plazos-administrativos-en-el-estado-de-alarma/> (consultado el 4 de abril de 2020).



modo: *Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.*

#### **d) Suspensión de plazos en el ámbito tributario**

Sobre la suspensión de plazos en el ámbito tributario cabría realizar un análisis específico y detallado que por la extensión de este análisis no podemos ofrecer, nos conformaremos con una remisión a la regulación realizada para el estado de alarma y comprendida en el artículo 33 Real Decreto-ley 8/2020.

En este punto debemos también mencionar que la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 11/2020<sup>36</sup> introduce nuevas reglas en la aplicación del

---

<sup>36</sup> Disposición adicional novena Real Decreto-ley 11/2020. Aplicación del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 a determinados procedimientos y actos. 1. *El período comprendido desde la entrada en vigor del Real Decreto 63/2020, 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, hasta el 30 de abril de 2020 no computará a efectos de la duración máxima del plazo para la ejecución de las resoluciones de órganos económico-administrativos.* 2. *Desde la entrada en vigor del 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, hasta el 30 de abril de 2020 quedan suspendidos los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos contemplados en la normativa tributaria.* 3. *Lo previsto en los apartados anteriores será de aplicación a los procedimientos, actuaciones y trámites que se rijan por lo establecido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos desarrollo y que sean realizados y tramitados por parte de la*



Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 a determinados procedimientos y actos. También la disposición adicional décima del Real Decreto-ley 11/2020<sup>37</sup> prevé la ampliación plazos aplicables a los pagos a justificar.

---

*Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda, o por las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como, en el caso de estas últimas, a los que se rijan por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. 4. Lo previsto en el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, para las deudas tributarias, resultará de aplicación a los demás recursos de naturaleza pública.*

<sup>37</sup> Disposición adicional décima del Real Decreto-ley 11/2020. Ampliación plazos aplicables a los pagos a justificar. *Los plazos previstos en el artículo 79.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para la rendición de cuentas justificativas que venzan durante el periodo de duración del estado de alarma o transcurran en parte dentro de dicho periodo, dispondrán de un plazo adicional de un mes para su rendición, y en todo caso hasta transcurrido un mes desde la finalización del estado de alarma. Esta ampliación conllevará igualmente la de los plazos previstos en los artículos 3.1 y 7.1 del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior, relativos a la obligación de remisión de la «cuenta de gestión» de los fondos disponibles en los servicios en el exterior y a la obligación de transferir al Tesoro público, o a la cuenta del correspondiente organismo o entidad, aquellos fondos que no se hayan podido compensar dentro del periodo indicado en el citado artículo 7.1.*



### **e) Suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma**

También se regula, durante el estado de alarma la suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro. Así lo estipula el artículo 41 del Real Decreto-ley 8/2020:

*Durante la vigencia del estado de alarma y, en su caso, las prórrogas del mismo que pudieran acordarse, se adoptarán las siguientes medidas: Primera. Se suspende el plazo de caducidad de los asientos de presentación, de las anotaciones preventivas, de las menciones, de las notas marginales y de cualesquiera otros asientos registrales susceptibles de cancelación por el transcurso del tiempo. Segunda. El cómputo de los plazos se reanudará al día siguiente de la finalización del estado de alarma o de su prórroga en su caso.*

### **f) Interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad**

También se articula, durante la vigencia del estado de alarma o sus posibles prórrogas, la interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, bien presencial bien *on-line*. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma o, en su caso, las prórrogas del mismo (art. 21 Real Decreto-ley 8/2020).

### **g) Suspensión del plazo del deber de solicitud de concurso**



El artículo 43 del Real Decreto-ley 8/2020 regula la suspensión del Plazo del deber de solicitud de concurso, del siguiente modo: *1. Mientras esté vigente el estado de alarma, el deudor que se encuentre en estado de insolvencia no tendrá el deber de solicitar la declaración de concurso. Hasta que transcurran dos meses a contar desde la finalización del estado de alarma, los jueces no admitirán a trámite las solicitudes de concurso necesario que se hubieran presentado durante ese estado o que se presenten durante esos dos meses. Si se hubiera presentado solicitud de concurso voluntario, se admitirá éste a trámite, con preferencia, aunque fuera de fecha posterior. 2. Tampoco tendrá el deber de solicitar la declaración de concurso, mientras esté vigente el estado de alarma, el deudor que hubiera comunicado al juzgado competente para la declaración de concurso la iniciación de negociación con los acreedores para alcanzar un acuerdo de refinanciación, o un acuerdo extrajudicial de pagos, o para obtener adhesiones a una propuesta anticipada de convenio, aunque hubiera vencido el plazo a que se refiere el apartado quinto del artículo 5 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.*

Precisa en este caso la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 11/2020 que si a 2 de abril de 2020 se hubiera dictado auto por el juez del concurso acordando la aplicación de las medidas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, la resolución judicial tendrá plenos efectos para el reconocimiento de determinadas prestaciones (previstas en el capítulo II del Real Decreto-ley 11/2020). No obstante, las solicitudes presentadas en las que no se haya dictado resolución por el juez del concurso a tal fecha deberán remitirse a la autoridad laboral y continuarán su tramitación por el procedimiento y con las especialidades previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo. Las



actuaciones previamente practicadas y el periodo de consultas que estuviera en curso o se hubiera celebrado conservarán su validez a los efectos del nuevo procedimiento.

#### **h) Interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales.**

El artículo 5 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 prevé la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales. La suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, por las causas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, supondrá la interrupción del cómputo, tanto de la duración de estos contratos, como de los periodos de referencia equivalentes al periodo suspendido, en cada una de estas modalidades contractuales, respecto de las personas trabajadoras afectadas por estas.