

## La incidència de la COVID-19 en l'ordenament espanyol i balear

La incidència sanitària generada per la COVID-19 ha suposat un canvi transcendental en la visió que hom tenia envers els distints aspectes de la vida i de la societat; i el món jurídic no roman aliè a aquest efecte. Així, aquest treball pretén analitzar, de forma sintètica, l'impacte sistemàtic que la normativa dictada arran de la crisi sanitària de la COVID-19 ha produït en l'ordenament jurídic. En aquest sentit, serà fonamental entendre que el sistema competencial que descansa, en circumstàncies ordinàries, sobre els pilars dels art. 148 i 149 de la Constitució espanyola (CE, en endavant) s'ha vist desplaçat per la competència exclusiva estatal que, latent, resideix en les declaracions previstes en l'art. 116 CE.

La pedra angular de la clau de volta, que suposa el sistema normatiu dictat amb motiu de la crisi sanitària, és el Reial decret 463/2020, de 14 de març, que va declarar l'estat d'alarma, de conformitat amb l'art. 116.2 CE i la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny. S'ha de tenir en compte que la primera d'aquestes normes, malgrat la seva denominació i origen executiu, gaudeix de força de llei i que, per això, està sotmesa al control de del Tribunal Constitucional.<sup>1</sup>

Aquest Reial decret suposarà l'establiment de distintes mesures (com la restricció a la mobilitat, en l'art. 7, i la suspensió d'activitats, en l'art. 10), la confirmació de la conservació de competències de cada una de les administracions per a la gestió ordinària dels seus serveis (art. 6), i la designació del Govern estatal com a autoritat competent (art. 4, sense perjudici de les delegacions previstes en el mateix article), que queda facultat per dictar les disposicions que siguin necessàries per garantir la prestació de serveis, i la protecció de les persones, dins dels termes de l'art. 11 de la Llei orgànica 4/1981.

El Reial decret 463/2020 es desplegarà per una normativa específica de rang reglamentari, estatal i autonòmica. I, paral·lelament, aquest Reial decret vendrà acompanyat d'una sèrie de mesures encapçalades mitjançant l'instrument del Reial decret llei (ex art. 86 CE) per part de l'Estat, i la figura del Decret llei, per part de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (ex art. 49 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears), sense perjudici del seu posterior desplegament reglamentari.

---

<sup>1</sup> En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 d'abril (FJ 11) (BOE núm. 131, de 31 de maig).

### **Competències ordinàries i competència latent**

La distinció anterior entre les fonts formals es veu reflectida en la competència exercida en cada cas. Així, es posa de manifest, per una banda, el manteniment de les competències ordinàries de les distintes administracions i, per altra, l'existència d'una competència estatal, arran de la declaració d'alarma, que podrà afectar a qualsevol matèria, malgrat la competència ordinària sobre aquest mateix àmbit sectorial correspongui a una altra administració (autonòmica o local). Amb tot, això provoca una col·lisió entre la norma ordinària i l'excepcional (derivada de l'estat d'alarma) que es resoldrà amb el desplaçament de la primera en benefici de la segona per raó d'excepcionalitat.<sup>2</sup> No obstant això, s'ha d'advertir que no tota la normativa que s'ha dictat en les darreres setmanes deriva de l'habilitació extraordinària de l'estat d'alarma i, d'aquesta manera, es podrà distingir entre aquelles disposicions dictades amb motiu de l'estat d'alarma (l'habilitació de les quals romandrà en el Reial decret 463/2020, arran de la competència latent de l'art. 116.2 CE), i aquelles disposicions dictades en ocasió de l'estat d'alarma (l'habilitació de les quals romandrà en els títols ordinaris de competència, malgrat que la declaració de l'estat d'alarma permeti justificar la utilització de mecanismes urgents per a la seva aprovació —com la figura del Decret llei— i l'establiment de mesures excepcionals —com la reducció de la intervenció administrativa—).

En aquest sentit, les previsions dels distintes reials decrets lleis es basen en títols competencials ordinaris de l'Estat, malgrat la declaració de l'estat d'alarma permet justificar la concurrència del requisits de l'extraordinària i urgent necessitat a què fa referència l'art. 86 CE. Així, aquestes disposicions normatives de l'executiu s'han dictat en ocasió de l'estat d'alarma, però no per mor del mateix. Per això, la seva regulació restarà vigent una vegada acabi l'estat d'alarma (a no ser que compti amb una previsió limitada de la seva vigència, o es vinculi expressament a la declaració de l'estat d'alarma).

En canvi, trobarem disposicions dictades per l'executiu que no es podrien haver dictat sense la declaració de l'estat d'alarma. Parlarem, en aquest cas, de disposicions dictades per mor d'aquesta situació excepcional (en la mesura que, en situació ordinària, l'Estat no compta amb competència sobre aquestes matèries). Dins d'aquest sistema normatiu específic, derivat d'una competència universal i latent a favor de l'executiu estatal, trobem la normativa que determina les

---

<sup>2</sup> No obstant això, alguns autors com VELASCO CABALLERO prefereixen parlar de relació de prevalença, ex art. 149.3 CE. «Estado de alarma y distribución territorial del poder». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87 (2020), p. 78-87.

restriccions en matèria de transports públics,<sup>3</sup> sanitat mortuòria,<sup>4</sup> règim d'activitats<sup>5</sup> o la successiva normativa que ve a configurar les distintes fases del règim anomenat de *desescalada*.

Per últim, dintre de la normativa estatal trobem una tercera categoria relativa a disposicions respecte de les quals l'Estat compta amb competència substantiva per a la seva regulació però, no obstant això, es fa ús de la delegació orgànica prevista en l'art. 4 del Reial decret 463/2020. Així ocorre, per exemple, amb el restabliment de les fronteres interiors,<sup>6</sup> que deriven de l'habilitació recollida en el codi de fronteres Schengen (Reglament 2016/399 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de març); l'establiment de la quarantena obligatòria als passatgers que procedeixen de l'estranger,<sup>7</sup> que es fonamenta en l'art. 3 de la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública; o la prohibició de les connexions marítimes amb Itàlia que és una mesura que fou adoptada pel Consell de Ministres, abans de la declaració de l'estat d'alarma, sobre la base de la Llei 14/2014, de 24 de juliol, de navegació marítima,<sup>8</sup> mentre que les pròrrogues successives són dictades

---

<sup>3</sup> L'Ordre TMA/254/2020, de 18 de març (BOE núm. 74, de 19 de març), va fixar el règim de reduccions de freqüències i condicions d'ús dels transports terrestres de passatgers (així, va fixar el criteri d'ocupació màxima d'1/3 que després es va substituir pel criteri de meitat i mascareta obligatòria amb l'Ordre TMA/384/2020, de 3 de maig (BOE núm. 123, de 3 de maig).

<sup>4</sup> Amb les ordres SND/272/2020, de 21 de març (BOE núm. 79, de 22 de març), i SND/298/2020, de 29 de març (BOE núm. 88, de 30 de març).

<sup>5</sup> Entre les que es pot destacar la posada a disposició, en benefici de les autoritats sanitàries, dels centres, instruments i personal sanitari privat (Ordre SND/344/2020, de 13 d'abril, BOE núm. 104, de 14 d'abril), la suspensió de l'obertura dels establiments turístics, amb l'Ordre SND/257/2020, de 19 de març (BOE núm. 75, de 19 de març), o la seva possible utilització amb finalitats mèdiques segons la Instrucció de 23 de març de 2020 (BOE núm. 81, de 24 de març).

<sup>6</sup> En aquest sentit, l'Ordre INT/248/2020, de 16 de març (BOE núm. 73, de 18 de març), i les successives pròrrogues de les ordres INT/283/2020, de 25 de març (BOE núm. 83, de 26 de març), INT/335/2020, de 10 d'abril (BOE núm. 101, d'11 d'abril), INT/368/2020, de 24 d'abril (BOE núm. 115, de 25 d'abril), INT/396/2020, de 8 de maig (BOE núm. 129, de 9 de maig) i SND 439/2020, de 23 de maig (BOE núm. 146, de 23 de maig). I envers les fronteres marítimes i aèries, l'Ordre INT/401/2020, d'11 de maig (BOE núm. 133, de 12 de maig) i la indicada Ordre SND 439/2020, de 23 de maig.

<sup>7</sup> Ordre SND/403/2020, d'11 de maig (BOE núm. 133, de 12 de maig).

<sup>8</sup> Ordre PCM/216/2020, de 12 de març (BOE núm. 64, de 12 de març).

via ordres ministerials<sup>9</sup> atesa la delegació orgànica de l'art. 4 del Reial decret 463/2020.

Igualment, en l'àmbit autonòmic, podem distingir els dos grans grups normatius segons es tracti: per una banda, d'una normativa dictada per mor de l'estat d'alarma, i que no es podria dictar sense la intercessió del Reial decret 463/2020, tal i com succeeix amb la regulació balear que disposa el control sanitari en els transport aeris i marítims entre les illes i que es dicta per mor de l'habilitació atorgada per l'Estat en el marc de l'estat d'alarma;<sup>10</sup> i, per altra banda, aquella normativa dictada en ocasió de l'estat d'alarma en base a la pròpia competència autonòmica (com són les mesures contingudes en els distints decrets lleis balears 6, 7 i 8/2020, que es dicten en virtut dels títols competencials estatutaris), però que la situació d'excepcionalitat permet justificar els requisits de l'instrument normatiu del Decret llei de conformitat amb l'art. 49 EAIB.

### **Les mesures específiques d'actuació**

Analitzada l'estructura del sistema normatiu de la COVID-19, serà convenient conèixer quin tipus de mesures s'han dictat, per part de l'Estat i per part de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en els distints àmbits sectorials malgrat que, a mode d'interludi i encara que sigui de forma tangencial, serà obligat citar la interferència que, en el temps de les relacions jurídiques, ha suposat la declaració de l'estat d'alarma mitjançant la suspensió (de caràcter general) de terminis processals, administratius, de prescripció i de caducitat,<sup>11</sup> fins al seu aixecament per

---

<sup>9</sup> Ordre TMA/286/2020, de 25 de març (BOE núm. 83, de 26 de març) i Ordre TMA/330/2020, de 8 d'abril (BOE núm. 99, de 9 d'abril), i la seva derogació i substitució per l'Ordre TMA/419/2020, de 18 de maig (BOE núm. 141, de 19 de maig).

<sup>10</sup> En aquest sentit, el Decret 2/2020, de 10 de maig, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual es disposa la realització d'accions de control sanitari dels passatgers i tripulacions de transports aeris i marítims entre les illes de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en prevenció de la transmissió del SARS-CoV-2 (BOIB ext. 78, de 10 de maig), que es dicta en virtut de l'habilitació prevista en l'art. 3 de l'Ordre TMA/247/2020, 17 de març, per la qual s'estableixen les mesures de transport aplicables a les connexions entre la península i la comunitat autònoma de les Illes Balears (BOE núm. 72, de 17 de març).

<sup>11</sup> No obstant aquesta previsió general, ha estat possible l'aixecament de la suspensió envers a determinats procediments per part de l'òrgan competent en cada cas. En l'àmbit tributari, ha destacat l'ampliació específica dels terminis tributaris a la data de dia 30 de maig de 2020 (també

part dels art. 8, 9 i 10 del Reial decret 537/2020, de 22 de maig (BOE núm. 145, de 23 de maig).

Pel que fa a les distintes mesures sectorials, la regulació estatal i autonòmica que s'ha dictat amb rang legal (i d'acord amb els títols competencials que els hi són pròpies) permet la distinció de quatre grans eixos com són: primer, l'adequació de les estructures administratives a les noves necessitats socials; segon, la protecció dels serveis públics amb l'articulació de mesures de foment i protecció de la vulnerabilitat; tercer, la regulació de les relacions jurídiques privades, i quart, la modulació de la intervenció administrativa sobre l'activitat dels particulars.

Dins del primer eix de mesures, que es dirigeixen a ajustar la realitat de l'Administració a les noves necessitats socials, en podem distingir de distints tipus com són: (i) l'agilització dels mecanismes de funció pública, per tal de poder disposar de majors recursos humans i destinar-los a aquells serveis que ho requereixin per raó d'una superior activitat; (ii) la reducció dels tràmits de convocatòria i atorgament de subvencions; (iii) la flexibilització dels requisits administratius per tal de poder optar a ajudes públiques, i (iv) l'agilització dels tràmits per poder fer efectiu el pagament de les prestacions contractades per part de la Comunitat Autònoma, malgrat concorrin causes de nul·litat, a través de l'articulació d'un procediment específic de reconeixement extrajudicial de crèdit. Així mateix, es generalitza l'ús de la tramitació d'emergència, en l'àmbit de la contractació pública,<sup>12</sup>

---

aplicable a l'àmbit autonòmic i local), de conformitat amb l'art. 33 del Reial decret llei 8/2020 i l'art. 54 del Reial decret llei 11/2020.

Així mateix, concorren una sèrie de regulacions sectorials que prorroguen les vigències de títols administratius en distints sectors com són, a títol exemplificatiu, el títol d'identitat (DA 4a del Reial decret llei 8/2020), llicències de conducció de vehicles (Ordre INT/262/2020, de 20 de març), certificats d'aptitud professionals (Ordre TMA/254/2020, de 18 de març), títols nàutics (Ordre TMA/258/2020, de 19 de març i Ordre TMA/309/2020, de 31 de març), aviació civil (Ordre TMA/285/2020, de 25 de març), inspecció de vehicles (Ordre SND/413/2020, de 15 de maig) o títols de família nombrosa (Resolució de la Presidència de l'IMAS de 28 d'abril, BOIB núm. 69, de 2 de maig).

Per a una major especificació, GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. *La suspensión de los plazos administrativos por la crisis del COVID-19* (<https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspensi%C3%B3n-de-los-plazos-administrativos-por-la-crisis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020>).

<sup>12</sup> GIMENO FELIU, J. M.<sup>a</sup> «La crisis sanitaria COVID 19 y su incidencia en la contratación pública». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87 (2020).

en els termes de l'art. 120 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP) i, en alguns sectors específics com el sanitari, es permetrà el pagament a compte del servei o subministrament adquirit. Igualment, es preveu un règim específic de suspensió dels contractes públics de tracte successiu, que evita l'aplicació del règim general de l'art. 208 LCSP.

Amb relació al segon eix, relatiu als serveis públics i protecció de la vulnerabilitat, destaca l'obertura de línies d'ajudes públiques, la garantia de serveis bàsics, l'articulació de prestacions públiques extraordinàries, l'especial atenció a les víctimes de violència de gènere, així com les mesures de foment de l'ocupació, i de protecció de determinats sectors com l'agrari i el cultural.

El tercer eix es refereix a la regulació de les relacions entre particulars, ja siguin laborals,<sup>13</sup> civils o bancàries. Així, respecte de les relacions laborals,<sup>14</sup> destaca l'articulació i aplicació específica de la figura dels expedients de regulació temporal d'ocupació, que es complementa amb la introducció de distintes exempcions en l'àmbit de la Seguretat Social, i línies d'aval i finançament, per a empreses i treballadors autònoms. En l'àmbit civil es configuren fórmules per fer efectiu el principi *rebus sic stantibus* mitjançant la negociació de les condicions de pagament de deutes que, en cas de resultar infructuosa, pot derivar en una suspensió del pagament de quotes hipotecàries o crèdits bancaris (segons les circumstàncies del deutor), i de les rendes dels lloguers (segons les circumstàncies del deutor i del creditor).

Per últim, pel que fa a l'exercici d'activitats, s'apunta una primera incisió restrictiva<sup>15</sup> (derivada de l'origen sanitari de la crisi) de les mesures reguladores de les activitats. En canvi, posteriorment i per tal de fer efectiu el *Pla per a la transició*

---

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.<sup>a</sup> *La contratación pública post-alarma* (<http://www.obcp.es/opiniones/la-contratacion-publica-post-alarma>).

<sup>13</sup> ARASTEY SAHÚN, M.<sup>a</sup> L. «Las relaciones laborales tras la declaración del Estado de Alarma por Coronavirus». *Diario La Ley*, núm. 9606 (2020).

<sup>14</sup> Com a peculiaritat laboral, cal apuntar que la fase més restrictiva de la mobilitat es va articular amb una nova figura, de caire laboral, com fou el permís retribuït recuperable. Així, amb l'atorgament d'un permís (les hores del qual s'hauran de recuperar durant l'any 2020), retribuït i obligatori, a tot treballador per compte d'altri que no s'inclogués dins dels serveis essencials, es limitava quantitativament l'excepció de la mobilitat relativa a l'accés al treball (durant els onze dies que va regir la mesura).

<sup>15</sup> Com disposaven les resolucions de 12 i 19 de març de la consellera d'Afers socials i Esports, envers l'esport federat (BOIB núm. 34 i 39, de 14 i 20 de març, respectivament).

cap a una nova normalitat, aprovat<sup>16</sup> pel Consell de Ministres en data de 28 d'abril, s'obre el retorn progressiu de les distintes activitats. Però aquest retorn, en ocasions, es veurà accentuat per uns majors marges d'actuació amb la finalitat que actuïn com a accelerador d'una activitat econòmica que parteix de zero.

En aquest sentit, destaquen les previsions envers al sector balear de la construcció<sup>17</sup> com són, entre d'altres: la substitució temporal del títol de llicència per la declaració responsable relatives a determinades actuacions en sòl urbà; l'articulació d'un procediment extraordinari per a l'ordenació de sistemes generals i serveis específics, i la previsió d'incentius temporals (en forma d'excepció de paràmetres urbanístics) per a la millora d'establiments turístics.

### L'afectació global

En definitiva, s'observa que la legislació en temps de pandèmia s'ha caracteritzat, en un primer moment, per l'intent seqüencial d'intentar pal·liar, amb mesures intervencionistes pròpies, els efectes econòmics i socials produïts per les restriccions derivades de la declaració de l'estat d'alarma. D'aquesta manera, s'observa que tota mesura de concreció de restriccions s'acompanyava, en les publicacions oficials posteriors estatal i autonòmica, d'unes mesures que pretenien substituir el substrat econòmic que havia quedat afectat per la restricció prèvia.

En un segon esglaió, en canvi, la diàspora normativa no és de caire restrictiva sinó extensiva, respecte de la declaració de l'estat d'alarma, acompanyada d'una potenciació i impuls de les distintes activitats humanes per tal de poder assolir, en el menor temps possible, el nivell de l'*statu quo ante*, fins al punt d'alliberar o

---

<sup>16</sup> Malgrat es tracta d'un instrument aprovat pel Consell de Ministres, no es tracta d'una norma jurídica i, per aquest motiu, no compta amb publicació en diari oficial. Es tracta d'un full de ruta, estructurat en quatre fases, que s'aniran concretant amb successives ordres ministerials dictades a l'empara de l'art. 4 del Reial decret 463/2020, i les habilitacions específiques de les seves successives pròrrogues com ho és l'art. 3 del Reial decret 514/2020, de 8 de maig (BOE núm. 129, de 9 de maig) i del Reial decret 537/2020, de 22 de maig, ja esmentat.

<sup>17</sup> Així, destaca, sobretot, el Decret llei 8/2020, de 13 de maig (BOIB ext. núm. 84, de 15 de maig), sense perjudici de la posterior modulació per part del Decret llei 9/2020, de 25 de maig, de mesures urgents de protecció del territori (BOIB ext. núm. 92, de 25 de maig). No obstant el seu enquadrament en el darrer eix, el Decret llei també conté mesures d'estructuració administrativa, funció pública, i de foment, a més d'un règim específic per a la potenciació del Servei de Salut, de forma que es tracta d'una norma transversal als eixos d'actuació apuntats.

flexibilitzar les restriccions que, tradicionalment, havien intervingut el desenvolupament d'una activitat.

Amb tot, podem afirmar que l'ordenament jurídic espanyol i balear, per tal de fer front a la crisi de la COVID-19, ha produït una sèrie de normes que deriven de la competència latent de l'Estat, que rau en l'origen de l'estat d'alarma, i que es concreta en el decret de declaració de l'estat d'alarma, les seves successives prorroques, i en la gran quantitat de normativa derivada (que adopta la forma d'ordres ministerials, o de decrets autonòmics habilitats), amb mesures de caire restrictiu per atendre la crisi sanitària, i que s'escampen sobre qualsevol matèria (amb independència de la seva titularitat ordinària que queda momentàniament desplaçada). Paral·lelament, per part de les distintes autoritats territorials s'han anat dictant disposicions normatives extraordinàries (que, en gran part, han adoptat la forma de reial decret llei i de decret llei), sobre matèries de la pròpia competència ordinària, per tal de fer front a la crisi econòmica i social que deriva de la situació sanitària del COVID-19.

D'aquesta manera, malgrat que només la primera categoria normativa pot merèixer la qualificació de regulació específica derivada de la declaració d'excepcionalitat, únicament es podrà conèixer el vertader impacte que la crisi del COVID-19 ha produït en l'ordenament jurídic espanyol i balear amb la conjunció d'ambdues categories, però amb la necessitat de tenir present, en cada cas, l'origen i naturalesa de cada una de les disposicions que s'han dictat i que s'analitzin en cada moment.

Pedro Fullana Barceló

### **Addenda**

Poc abans de tancar l'edició d'aquest treball, s'ha publicat el Decret 3/2020, de 7 de juny, de la presidenta de les Illes Balears pel qual s'estableixen mesures de flexibilització, regulació i graduació de determinades restriccions en l'àmbit de Illes Balears establertes durant la declaració de l'estat d'alarma, en aplicació de la fase III del *Pla per a la transició cap a una nova normalitat* (BOIB ext. núm. 104, de 7 de juny). Es tracta d'un decret autonòmic habilitat per la previsió continguda en l'art. 6 del Reial decret 555/2020, de 5 de juny (BOE núm. 159, de 6 de juny), fet pel qual forma part de la normativa específica dictada per mor de la declaració de l'estat d'alarma.

Aquesta disposició autonòmica desplaça l'aplicació del règim estatal, previst per a la fase III del *Pla per a la transició cap a una nova normalitat*, contingut en l'Ordre



SND/458/2020, de 30 de maig i l'Ordre SND/487/2020, d'1 de juny. Nogensmenys, aquesta normativa estatal integrada en el citat Pla (no només la reguladora de la fase III, sinó també la precedent) haurà regit a Balears fins al dia 7 de juny, data a partir de la qual la citada normativa estatal serà d'aplicació supletòria, atès el que disposa la disposició final segona del Decret 3/2020 (però sempre dins del sistema normatiu específic de la situació de crisi de la COVID-19).

El Decret 3/2020 ve a concretar, així, el règim que establia l'Estat durant el Pla de transició a les necessitats particulars de les Illes Balears i, d'aquesta manera: restringeix el règim d'obertura de certes activitats que sí permet la legislació estatal (com són els locals d'oci nocturn o centres recreatius turístics); limita l'aforament de les activitats destinades a població infantil i juvenil (que d'un màxim absolut estatal de dues-centes persones es passa a un límit autonòmic de seixanta persones), amplia el de les instal·lacions esportives (que modifica el límit estatal del cinquanta per cent, i es fixa un límit autonòmic superior com és el seixanta per cent); exclou el Protocol de l'activitat esportiva federada i professional aprovada pel *Consejo Superior de Deportes*, i així mateix regula aspectes que romanien orfes en la normativa estatal durant aquesta fase, com les visites a centres residencials o la prestació de serveis en centres educatius no universitaris.