

GRADO EN COMERCIO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

CLARA CABANILLAS DÍEZ

**FACULTAD DE
COMERCIO
VALLADOLID, FECHA**



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

GRADO EN COMERCIO

CURSO ACADÉMICO 2021/2022

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**“EL MARCO JURÍDICO PARA LA LUCHA CONTRA
LA PANDEMIA DE COVID-19 Y ALGUNOS DE SUS
EFECTOS EN LAS RELACIONES LABORALES
HASTA EL INICIO DE LA QUINTA OLA. EL CASO
DE CASTILLA Y LEÓN”**

Trabajo presentado por: Clara Cabanillas Díez

Firma:

Tutor: Laurentino J. Dueñas Herrero

Firma:

FACULTAD DE COMERCIO

Valladolid, X/X/2021

ÍNDICE PRINCIPAL

INTRODUCCIÓN	5
1. EL INICIO DE LA PANDEMIA, SU EXTENSIÓN Y LA APARICIÓN EN ESPAÑA.	6
2. LA NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS URGENTES PARA FRENAR LA PANDEMIA EN ESPAÑA.....	13
3. APLICACIÓN DE NORMAS EXCEPCIONALES. EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA Y EL PLAN DE DESESCALADA.	16
4. LA PANDEMIA EN EL ESTADO DE NUEVA NORMALIDAD.	23
5. ESTADO DE ALARMA EN LA NUEVA NORMALIDAD.....	26
6. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS.....	29
7. ACTIVIDADES DE LA SOCIEDAD A PROTEGER DURANTE EL ESTADO DE ALARMA. ACTIVIDADES ESENCIALES	32
8. EL MARCO JURÍDICO DE LA PANDEMIA EN CASTILLA Y LEÓN.....	35
9. LAS RELACIONES LABORALES DURANTE LA PANDEMIA.....	54
10. CONCLUSION... ..	75
BIBLIOGRAFÍA	77

ÍNDICE DE TABLAS

ILUSTRACIÓN 1 CASOS DE CORONAVIRUS FUERA DE CHINA	8
ILUSTRACIÓN 2 CASOS DETECTADOS DE CORONAVIRUS EN TODAS LAS CCA	9
ILUSTRACIÓN 3 EVOLUCIÓN DE CASOS CONFIRMADOS DE CORONAVIRUS EN ESPAÑA, PERSONAS FALLECIDAS Y RECUPERADAS.....	10
ILUSTRACIÓN 4 DESGLOSE POR CCAA TOTAL PACIENTES INGRESADOS, EN UCI Y PORCENTAJE DE CAMAS OCUPADAS	11
ILUSTRACIÓN 5 NÚMERO DE FALLECIDOS POR FECHA DE DEFUNCIÓN	12
ILUSTRACIÓN 6 EVOLUCIÓN DE CASOS POSITIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA ..	17
ILUSTRACIÓN 7 MEDIDAS DE RESTRICCIÓN CONTRA LA COVID-19 EN LA UNIÓN EUROPEA.....	20
ILUSTRACIÓN 8 RESTRICCIONES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS	26
ILUSTRACIÓN 9 FALLECIDOS AL DÍA EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN ...	39
ILUSTRACIÓN 10 FALLECIDOS AL DÍA DESDE EL 1 DE ABRIL HASTA NOVIEMBRE DE 2020 EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN.....	44
ILUSTRACIÓN 11 FALLECIDOS AL DÍA DE 1 DE ABRIL DE 2020 HASTA 1 DE ABRIL DE 2021 EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN.....	46
ILUSTRACIÓN 12 LOS CASOS COVID EN CASTILLA Y LEÓN	51

ILUSTRACIÓN 13 INCREMENTO DIARIO DE INFECTADOS Y FALLECIDOS EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN	53
ILUSTRACIÓN 14 OCUPADOS QUE TRABAJAN ALGUNAS VECES DESDE CASA (%)	58
Ilustración 15 OCUPADOS QUE TRABAJAN NORMALMENTE DESDE CASA (%) 2019.....	58
ILUSTRACIÓN 16 EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ERTE DESDE OCTUBRE, POR FECHA DE ALTA	64
ILUSTRACIÓN 17 AUSENCIAS POR SUSPENSIÓN TEMPORAL DE EMPLEO EN LA UE.....	65
ILUSTRACIÓN 18 INCIDENCIA DE LOS ERTE EN 2020	67
ILUSTRACIÓN 19 INCIDENCIA DE LOS ERTE EN LA GRAN RECESIÓN.....	67
ILUSTRACIÓN 20 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS TRABAJADORES EN ERTE	68
ILUSTRACIÓN 21 PORCENTAJE DE RECUPERACIÓN DE LOS ERTES DESDE EL MÁXIMO ALCANZADO EN 2020	69
ILUSTRACIÓN 22 TRABAJADORES AFECTADOS POR ERTE	70
ILUSTRACIÓN 23 EXPEDIENTES DE REGULACIÓN EXTINTIVOS	71
ILUSTRACIÓN 24 LA ABULTADA FACTURA DEL COVID EN ESPAÑA.....	72
ILUSTRACIÓN 25 EVOLUCIÓN PIB EN ESPAÑA	73
ILUSTRACIÓN 26 EVOLUCIÓN PIB EN CASTILLA Y LEÓN.....	74

INTRODUCCIÓN

Lo que se pretende con este estudio es describir las medidas jurídicas que se han adoptado para hacer frente a la situación extraordinaria provocada por la pandemia de COVID-19 y la determinación de las autoridades responsables en la toma de decisiones, teniendo en cuenta las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. También se abordan la consideración de determinadas actividades como esenciales para evitar un colapso social y económico, así como algunos de los efectos en las relaciones laborales y las medidas utilizadas para proteger el empleo. Este Trabajo Fin de Grado (TFG) se ha enmarcado desde el comienzo de la pandemia hasta el inicio de la quinta ola, a nivel nacional y también en el caso concreto en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El trabajo contempla la problemática que ha surgido con la adopción de las medidas jurídicas tanto a nivel nacional como en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Aunque las autoridades tenían marcado el objetivo de frenar la evolución de los contagios y las muertes en la población, ante una situación sanitaria de esta magnitud, sin vacunas conocidas, y eso es indiscutible, se han producido actuaciones que provocaron la intervención de tribunales de justicia para determinar su legalidad y que se tienen en cuenta también en el trabajo.

Conforme vamos adentrándonos en la materia, van surgiendo cuestiones sobre la necesidad de la aplicación de normas excepcionales, la escasa experiencia que existía en estas normas y la adecuación de la decisión del estado de alarma frente a otro procedimiento legal. Así mismo, surge la necesidad de regular el trabajo no presencial, en la medida que se pudiera aplicar en la situación de la pandemia, y en casos de bajada importante de la actividad es preciso analizar cómo se utilizan los instrumentos de la normativa laboral, en este caso para proteger el empleo y los efectos de su utilización.

1. EL INICIO DE LA PANDEMIA, SU EXTENSIÓN Y LA APARICIÓN EN ESPAÑA¹.

La crisis sanitaria de COVID-19 ha resultado ser un antes y un después en todo el mundo, influyendo en las relaciones sociales y económicas de una manera insospechada en su magnitud, teniendo que aplicar una normativa, un marco jurídico, muy excepcional para poder afrontar la situación e ir realizando continuas modificaciones en esta normativa para ir adaptándose a los nuevos cambios que iban surgiendo

En un primer momento se pensó que la pandemia tuvo su inicio en marzo de 2020, sin embargo, estudios recientes demuestran que no fue así, puesto que los primeros casos de Coronavirus se detectaron en diciembre de 2019, en concreto el inicio de los síntomas del primer caso fue el 8 de diciembre en China y el 31 del mismo mes estos casos se comunican a la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Nos situamos en Wuhan, municipio de China, donde aparecen los primeros casos. La Comisión Municipal de Salud y Sanidad de ese municipio informó sobre un grupo de 27 casos. Las autoridades sanitarias de China creen que el origen puede estar en algún animal que se pudiera vender en el famoso mercado de mariscos de Huanan, de hecho, los primeros casos indicados que se identificaron, fueron en un grupo de trabajadores de ese mercado.

Se empiezan a relacionar estos casos con SARS o el MERS, pero resulta no estar relacionado, por lo que se inician diversas investigaciones acerca de estos casos y el 7 de enero de 2020 se identifican con un nuevo tipo de virus de la familia de los coronavirus, que posteriormente ha sido denominado con el nombre SARS-Cov-2.

Los coronavirus son una familia de virus que causan infección en los seres humanos y en una serie de animales, incluyendo aves y mamíferos como camellos, gatos y murciélagos. Se trata de una enfermedad zoonótica, que significa que puede transmitirse de los animales a los humanos. En el caso de los seres humanos, los coronavirus pueden producir desde un simple resfriado hasta casos más graves como la neumonía, con Síndrome Respiratorio Agudo Grave, cuyas siglas en inglés son SARS, con un índice de mortalidad importante.

El 9 de enero, aparece la primera muerte en China ocasionada por dicho virus tras padecer la persona afectada una neumonía grave, y el virus rápidamente se va extendiendo por todo Wuhan. China confirma ciento treinta y nueve casos, a lo que se sumaron tres muertes. Ante esta situación, el 22 de enero, la ciudad de Wuhan decide cerrar sus fronteras, de manera que las estaciones y aeropuertos no admiten pasajeros durante un periodo de tiempo, evitando la salida de las personas de Wuhan.

Vista esta situación, la OMS decide implantar un acuerdo con China para iniciar una investigación sobre el origen del brote del virus con la ayuda de expertos en dicha materia. Aunque las investigaciones aún continúan, parece que lo más probable, como ocurre con otros brotes causados por coronavirus, es que el origen esté en algún animal, como el murciélago o incluso el pangolín, que son consumidos por el hombre en China.

¹ Hermi Zaar, M. y García Ávila, M. B.: "Cronología del coronavirus. Evolución de la Pandemia", Actualización nº 189: Enfermedad por el coronavirus. El Covid-19 en España y sus primeras consecuencias, Ministerio de Sanidad de España, Informe ACNUR.

La forma concreta de la transmisión tampoco se conoce, pero puede ser el simple contacto con estos animales que estaban infectados o con sus secreciones respiratorias.

La transmisión ya entre personas es similar a lo que ocurre con otros casos de coronavirus, se produce a través de las secreciones de personas infectadas, por contacto directo con gotas respiratorias que son capaces de transmitirse a distancias de hasta dos metros, así como el contacto directo con las manos que a su vez tocan la boca, la nariz o los ojos.

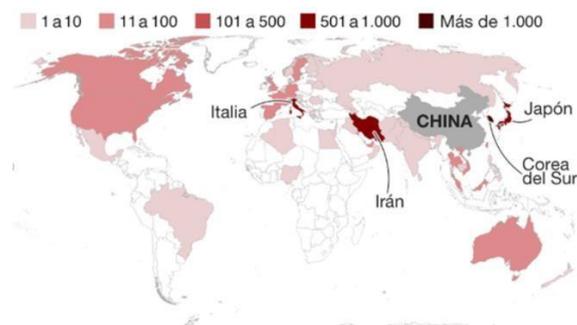
Se ha comprobado también que el virus tiene una permanencia variable en superficies de cartón, acero inoxidable y plástico, materiales muy comunes en la vida cotidiana de las personas.

China llegó a implantar duras medidas de confinamiento y distancias sociales para evitar la expansión del virus y la salida al exterior del virus, sin embargo, esto no fue posible. El 13 de enero se detecta el primer caso fuera de China, se trata de un ciudadano chino que había viajado a Tailandia procedente de Wuhan. A finales de enero ya había más de 3.000 casos en China y 50 en el resto del mundo. El 31 de enero de 2020, se confirma el primer caso de Coronavirus en España que procede de un turista de origen alemán.

La expansión del virus ya supera fácilmente las fronteras y la OMS decide denominar de manera oficial al virus del coronavirus como la “enfermedad de la COVID-19” por los efectos que este virus acarrea en las personas ocasionando la muerte en muchos de sus casos. Debido a su extensión, el 11 de marzo de 2020 la OMS califica el brote de coronavirus de la ciudad de Wuhan como pandemia mundial, puesto que ya había unos dos millones de casos notificados en el mundo, es decir nos encontrábamos ya con una enfermedad infecciosa que se había propagado rápidamente por amplias áreas geográficas del mundo, incluido varios continentes. En el gráfico siguiente se puede apreciar la propagación de la enfermedad a finales de febrero en el mundo.

En esas fechas los tres brotes internacionales, fuera de China, más importantes se detectaron en Corea del Sur, con más de 3.000 casos, las más de 700 personas infectadas a bordo del crucero británico Diamond Princess que atracó en Yokohama (Japón), y el brote del norte de Italia con más de 850 casos confirmados, en once ciudades. Por esas fechas también se detecta un número importante de casos en Irán, la mayoría de ellos en la ciudad de Qom, al sur de Teherán, ciudad sagrada que es objeto de millones de peregrinos cada año.

ILUSTRACIÓN 1 CASOS DE CORONAVIRUS FUERA DE CHINA



Fuente: Periódico BBC News Mundo 29.02.2020²

El primer caso diagnosticado en España fue en La Gomera (Islas Canarias) el 31 de enero de 2020 (Periódico El País, Primer caso en España, 1 de febrero de 2020), se trataba de un turista de Alemania. El segundo caso diagnosticado fue de un turista británico en Palma de Mallorca (Islas Baleares), que se contagió de la enfermedad mediante un contacto con una persona en Francia que dio positivo.

También fue importante en la entrada de la enfermedad en España un partido de fútbol celebrado en Milán. A partir de aquí comienzan los primeros brotes de coronavirus en España en la Comunidad de Madrid, País Vasco, La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña.

“El primer fallecimiento declarado se produce en Valencia el 13 de febrero de 2020 (ABC, 23 de Marzo de 2020). A finales de febrero de 2020 ya se detectan 23 casos de coronavirus en España, y posteriormente un funeral celebrado en Vitoria provoca otro brote, alcanzando los 60 infectados por el virus. El virus se extiende a otras Comunidades Autónomas como Galicia, Castilla La Mancha y llega también a Castilla y León, en nuestro caso el 27 de febrero, un estudiante italiano de Erasmus en el Campus de Segovia de la Universidad de Valladolid, aunque los contagios por el funeral de Vitoria se hicieron notar inmediatamente en el noreste de nuestra Comunidad, en concreto en Miranda de Ebro y Burgos capital.” (Blanco Elipe, C., Norte de Castilla, 28 febrero, 2020)

A finales de marzo de 2020, prácticamente se habían detectado casos declarados en todas las Comunidades Autónomas como se puede apreciar en el mapa adjunto destacando la Comunidad de Madrid y Cataluña.

² Ilustración extraída del periódico BBC News Mundo que refleja los casos de coronavirus que aparecieron fuera de China. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51669082>

ILUSTRACIÓN 2 CASOS DETECTADOS DE CORONAVIRUS EN TODAS LAS CCAA



Fuente: Periódico El País. 15.03.2021³

Debido a la extensión de la epidemia en España, empiezan a adoptarse medidas importantes para frenar los contagios.

Las siguientes fechas son claves ante un acontecimiento histórico en España:

- **El 12 de marzo**, España cierra todos los centros educativos para evitar que sigan aumentando los contagios.
- **El 13 de marzo**, el Gobierno de España decreta el estado de alarma durante 15 días, debido a la incontrolable situación de contagios y fallecidos, obteniendo una cifra de 5.200 y 133 respectivamente.

La rápida propagación hizo que la situación en la que se encontraba España fuera incontrolable, puesto que el número de hospitalizados superaba los límites, los centros de salud estaban desbordados y las muertes por Coronavirus tenían cifras muy altas. El gráfico adjunto demuestra claramente una propagación exponencial.

³ Gráfico obtenido del periódico El País "Casos detectados de Coronavirus en todas las CCAA", de 15 de marzo de 2021, donde se puede observar que la Comunidad de Madrid es la CCAA que más incidencia acumula.

ILUSTRACIÓN 3 EVOLUCIÓN DE CASOS CONFIRMADOS DE CORONAVIRUS EN ESPAÑA, PERSONAS FALLECIDAS Y RECUPERADAS



Fuente: Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. 8.04.2020⁴

A medida que iban incrementándose los contagios, también se observó la existencia de grupos de personas que tenían un mayor riesgo de desarrollar la enfermedad con síntomas graves. Estos grupos eran las personas con más de sesenta años, las que padecían enfermedades cardiovasculares e hipertensión arterial, diabetes, enfermedad pulmonar, cáncer, inmunodepresión o estaban embarazadas, comprobándose rápidamente que las personas de avanzada edad eran los principales afectados por el virus.

En el brote original de China se observó que los menores de 18 años estaban muy poco afectados, aunque ya con el tiempo se ha apreciado que los menores, y especialmente los niños, eran tan susceptibles a la infección como los adultos, pero lo que sí parece claro es que los niños desarrollan la enfermedad de una forma muy leve e incluso asintomáticos.

La extensión de la enfermedad provocó inmediatamente importantes problemas sanitarios, de asistencia en centros sanitarios, el ingreso de casos graves en las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) de los hospitales la propagación en personal sanitario, la necesidad de material específico para casos graves, como fueron los respiradores artificiales, que anunciaba una auténtica crisis sanitaria por falta de espacio, material y la necesidad de retrasar la denominada “sanidad ordinaria”, para atender todo lo que venía provocado por COVID, necesitando espacios separados para ellos, aislamiento y protección del personal sanitario.

A continuación, se detallan por Comunidades Autónomas los ingresos hospitalarios y los ingresos en UCI

⁴ Gráfico extraído del Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. Actualización 8.04.2020. La evolución de los contagios se extiende de forma rápida desde marzo hasta abril de 2020, en comparación de volumen de fallecidos y recuperados.

ILUSTRACIÓN 4 DESGLOSE POR CCAA TOTAL PACIENTES INGRESADOS, EN UCI Y PORCENTAJE DE CAMAS OCUPADAS

CCAA	Total Pacientes COVID ingresados	Total pacientes COVID en UCI	% Camas Ocupadas COVID
Andalucía	322	40	2,20%
Aragón	512	60	13,40%
Asturias	20	3	0,70%
Baleares	159	24	5,30%
Canarias	103	13	2,20%
Cantabria	31	4	2,00%
Castilla La Mancha	122	11	2,70%
Castilla y León	197	11	3,90%
Cataluña	978	136	4,30%
Ceuta	0	0	0,00%
C. Valenciana	347	35	3,20%
Extremadura	42	6	1,60%
Galicia	86	7	1,10%
Madrid	1.245	126	9,50%
Melilla	6	0	3,40%
Murcia	68	11	3,20%
Navarra	52	6	3,50%
País Vasco	333	27	8,30%
La Rioja	13	2	1,70%
Total general	4.636	522	4,30%

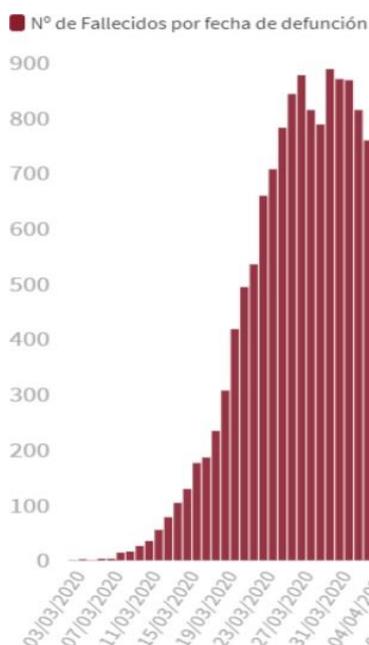
Fuente: Ministerio de Sanidad. Actualización nº189. Enfermedad por Coronavirus⁵

También las residencias de mayores centraron la problemática, al ser centros donde se concentraban personas mayores, que ya de por sí eran de alto riesgo.

La evolución de los fallecimientos, buena parte en centros hospitalarios y residencias de mayores a finales de marzo de 2020, se puede apreciar en el gráfico que se detalla a continuación:

⁵ Tabla extraída del ministerio de Sanidad. Actualización nº 189, enfermedad por Coronavirus. https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_189_COVID-19.pdf

ILUSTRACIÓN 5 NÚMERO DE FALLECIDOS POR FECHA DE DEFUNCIÓN



Fuente: Ministerio de Sanidad. Actualización nº 189. Enfermedad por coronavirus.⁶

La información expuesta hasta aquí solo viene a demostrar la realidad excepcional en la que nos encontrábamos en los primeros meses de 2020, que motivaron la adopción de medidas excepcionales para luchar contra esta pandemia en España, pero la evolución ha visto necesario ir adoptando marcos jurídicos adaptados a las diferentes etapas u olas de la pandemia en España.

A la fecha de este análisis los resultados en España nos dan una idea de lo que está suponiendo esta situación, que ni mucho menos podíamos imaginarnos.

Hasta julio de 2021, tan solo un año y medio después del inicio en España hay 3,9 millones de casos confirmados de COVID (186 millones en todo el mundo, de los cuales el 35% se localizan en EE.UU. e India) y 81.000 muertos (4 millones en el mundo).

España en esas fechas era el país que ocupaba el puesto número 11 en el mundo en total de casos confirmados, pero ha llegado a estar entre los tres primeros. Respecto al conjunto de muertes notificadas, se situaba en el puesto 14 en el mundo, el 40% de las muertes por coronavirus se concentraba en EE.UU., Brasil e India.

⁶ Gráfico extraído del ministerio de Sanidad. Actualización nº 189, enfermedad por Coronavirus. https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_189_COVID-19.pdf

2. LA NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS URGENTES PARA FRENAR LA PANDEMIA EN ESPAÑA⁷

Indudablemente, la situación era excepcional y había que evitar el contacto y la proximidad entre las personas, ya que son las principales causas de la propagación, sin embargo, las medidas no podrían ser tomadas de cualquier forma por las autoridades, y tenían que adoptarse desde dos puntos de vista:

- Uno técnico sanitario, porque afecta a la salud, con especialistas en epidemias.
- Otro en el marco de la legalidad, porque van a afectar a derechos fundamentales de los ciudadanos, como es la movilidad.

Estaba claro que desde un punto de vista sanitario era necesario restringir o limitar movimientos de las personas y por otra parte también era necesario permitir excepciones dirigidas a salvaguardar servicios o necesidades esenciales: alimentación, servicios médicos, primeras necesidades, etc.

El componente técnico sanitario debería por tanto estar protegido en un marco de legalidad que garantizara las medidas a adoptar y protegiera la ejecución de las medidas para evitar acciones judiciales de particulares por la limitación de sus derechos, fundamentalmente el de libertad de movimientos de las personas.

La clave de la adopción de este marco excepcional está en la Constitución Española (CE), en concreto en su artículo 116, que establece los diferentes marcos jurídicos fuera de lo normal u ordinario y el procedimiento que debe seguirse para su declaración, teniéndose en cuenta también los artículos de la CE relativos a los derechos y libertades de los ciudadanos, y especialmente el artículo 55 que trata de la suspensión de los mismos.

A estos efectos, los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 116 de la CE que hablan de las relaciones que existen entre el Gobierno y las Cortes Generales, establecen los marcos jurídicos excepcionales, que son en concreto tres:

- Estado de alarma.
- Estado de excepción.
- Estado de sitio.

En lo que respecta al Estado de alarma, la CE establece en concreto:

“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 CE tiene un apartado específico para el Estado de excepción, y recoge lo siguiente:

⁷ Solozábal Echavarría, J. J. (2020). Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dir.): *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 19-42.

Durántez Palazuelos, L. (2020): Derecho excepcional en el estado de alarma y su incidencia en la asunción de responsabilidades. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n51º /2020, pp.

“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.”

Así mismo, la CE recoge expresamente la tercera posibilidad que es el Estado de sitio, en concreto:

“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.”

En cualquiera de los casos la CE protege a las Cortes Generales, ya que indica claramente que,

“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.”

En cualquier caso, se aprecia claramente que la Constitución sólo enuncia estos estados excepcionales, pero no profundiza en ellos, remitiéndose a una ley específica para ello, que debe regular estos estados y las competencias y limitaciones.

Por la importancia de esta ley, tal y como aparece en el BOE (1981), se procedió a su aprobación rápidamente, tres años después de la aprobación de la CE, en concreto es la *Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y sitio*.

Esta Ley establece que estos estados excepcionales solamente se podrán declarar cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad, dejando bien claro que las medidas que se adopten deben ser las estrictamente necesarias y que se limitarán en el tiempo, ya que lo que se pretende es actuar en un momento dado para reestablecer la normalidad. En estos estados, hay una clara diferencia.

En el Estado de alarma, es el Gobierno el que lo declara, en parte o en la totalidad del territorio nacional, y se limita a quince días, que solamente pueden ser prorrogados si lo autoriza el Congreso de los Diputados.

En los dos estados siguientes, el Gobierno no puede declararlos por sí mismo, necesita la autorización del Congreso de los Diputados.

También de esta Ley se deduce, que existe una clara diferencia entre el Estado de alarma y los otros estados de excepción y sitio. En el primer caso, el Estado de alarma, sólo se puede declarar cuando hay catástrofes, calamidades, terremotos, inundaciones, incendios, etc.; también para crisis sanitarias como pandemias o por la paralización de los servicios públicos esenciales, incluso, en situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. Mientras que los otros estados de excepción y sitio están dirigidos a solucionar graves alteraciones públicas, no relacionadas con el Estado

de alarma o cuando se puedan producir amenazas en la soberanía o independencia de España, que es el caso del Estado de sitio.

Según Juan José Solozábal Echavarría, existe también una diferencia importante en la determinación de que estado excepcional debe declararse si se dan las circunstancias establecidas en la citada ley, indicándonos que “el Tribunal Constitucional considera el estado de alarma menos intenso” y que va a depender cómo afectan a los derechos fundamentales de este modo, los derechos pueden ser suspendidos en los estados de excepción y sitio y sólo restringidos en el estado de alarma, pero lo que ocurre en la realidad es que la diferenciación entre la suspensión y restricción, no siempre es fácil de hacer.

Además, nos muestra el autor que los supuestos para la aplicación de los estados excepcionales no están claramente determinados en la ley, pero sí que se manifiestan situaciones de emergencia, causadas o bien por una grave crisis natural, sanitaria o social; o bien por una situación de emergencia de raíz política o constitucional, y en ambos casos se debe de afrontar inmediatamente la respuesta, pero a diferencia de los estados de excepción y de sitio la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, aunque si la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio⁸

Indudablemente, nos encontrábamos en el primer trimestre del año 2020, con una situación que requería la limitación de los movimientos de las personas, para evitar los contagios como ha quedado demostrado con la información expuesta en el punto anterior, y además era una situación en la que había que actuar de forma rápida, para frenar la escalada de contagios, evitar muertes y el colapso sanitario y todo ello, motivado por una situación sanitaria, de una epidemia. El resultado fue la declaración por el Gobierno de la nación del estado de alarma a través 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*. (BOE, 14, marzo, 2020)

El objetivo estaba encaminado a adoptar medidas excepcionales como las que se han comentado anteriormente. Respecto a esto, hay que tener en cuenta que había muy poca experiencia en España con estas medidas puesto que la CE se aprobó en 1978, solamente se declaró el estado de alarma por el cierre del espacio aéreo en España, debido a la huelga de los controladores aéreos, y durante un periodo de 15 días, pero se prorrogó hasta el 15 de enero de 2011. Por lo tanto, nada tiene que ver esta experiencia con la situación real que nos encontrábamos de la pandemia del virus.

Tampoco había demasiada jurisprudencia constitucional respecto a cómo pueden afectar estos estados excepcionales a los derechos fundamentales, y en consecuencia debido a la urgencia sanitaria para actuar, se decretó el estado de alarma a través del real decreto indicado, por el gobierno de la nación, entre otras cosas, porque afectaba a todo el territorio nacional.

⁸ Solozabal Echavarría, J.J. (2020). *Algunas consideraciones sobre el estado de alarma*, cit., pp.20.

Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza
https://www.fundacionmqimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/2_solo_zabal_juan_jose_consideraciones_estado_alarma.pdf

Ante este Real Decreto, se presentó un recurso de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional por cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, porque entendía que vulneraba derechos fundamentales.

El 14 de julio de 2021, hemos tenido conocimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional⁹ sobre el recurso indicado anteriormente. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional ha determinado que la medida que adoptó el Gobierno, el estado de alarma, no fue adecuada, declarando inconstitucional la declaración del estado de alarma, puesto que vulneraba efectivamente derechos fundamentales. *“La sentencia no cuestiona que se adoptaran estas medidas, sino que considera que fueron proporcionadas al riesgo sanitario existente y que fueron similares a las que se acordaron con carácter general en todos los países afectados por la pandemia. Lo que objeta es que el Gobierno recurriese al estado de alarma y no al estado de excepción que sería el adecuado”* (País, El Tribunal más dividido declara inconstitucional el confinamiento, 2021).

La cuestión que se ha determinado es importante para el futuro, como se ha indicado anteriormente, era difícil precisar la suspensión o la limitación de los derechos fundamentales. El Tribunal ha puntualizado que, en su caso, se suspendían tres derechos fundamentales: el de libre circulación por el territorio, el de fijación del domicilio (al impedir los desplazamientos), y el de reunión entre particulares al prohibir los encuentros sociales.

En todo caso, la situación, aunque se ha señalado por el Tribunal, no está del todo clara, puesto que en esta sentencia ha habido cinco jueces que han votado que no se vulneraban derechos fundamentales y seis que sí se vulneraban.

Esta sentencia también es importante a la hora de aplicar indemnizaciones a las personas que se vieron afectadas por estas limitaciones de derechos, definiendo que no hay responsabilidad patrimonial del estado, por lo tanto, no proceden indemnizaciones por el cierre de actividades económicas, como de hecho se produjo, pero sí anula todas las sanciones a las personas que no respetaron el confinamiento.

Desde mi punto de vista, ya tenemos una jurisprudencia clara que nos permitirá, si la pandemia vuelve a unos niveles como los que tuvimos inicialmente y es necesario establecer limitaciones de derechos fundamentales, aplicar jurídicamente el estado de excepción que se necesita en ese caso, no será el Gobierno quien pueda decidirlo por sí mismo, sino que tendrá que pedir autorización al Congreso de los Diputados para declarar el estado de excepción, y no el de alarma.

3. APLICACIÓN DE NORMAS EXCEPCIONALES. EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA Y EL PLAN DE DESESCALADA.¹⁰

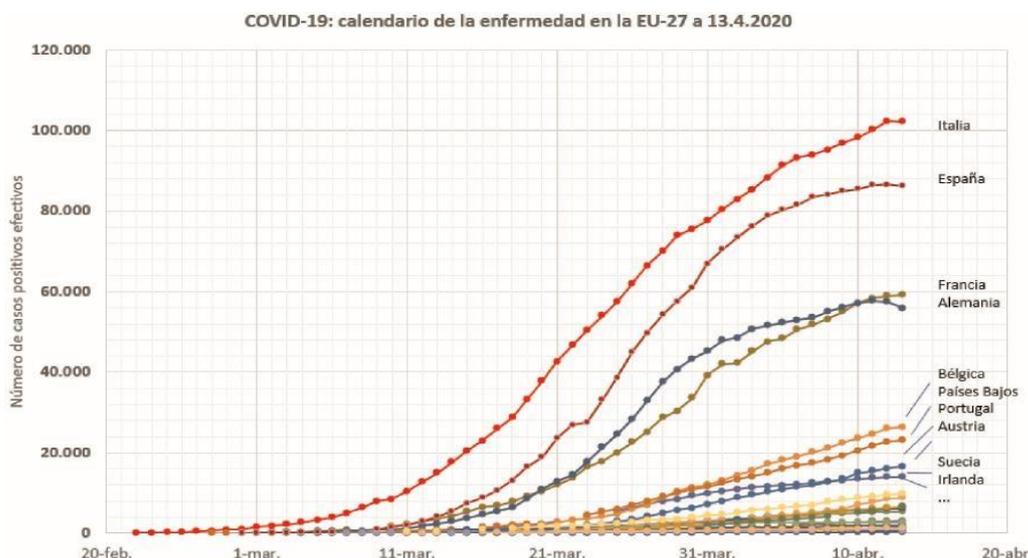
⁹ *Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el estado de alarma, de 14 de julio de 2021, mediante la cual se declara como inconstitucional el confinamiento.* https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/2020-2054STC.pdf

¹⁰ *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.* Publicado por el BOE. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

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

La propagación del virus y la enfermedad Covid-19, se estaban extendiendo de una forma muy importante desde la aparición de los primeros casos en la primera semana del mes de marzo, pero no sólo en España, también en Europa, con una particularidad, Italia y España encabezaban la lista de países europeos con más incidencia, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

ILUSTRACIÓN 6 EVOLUCIÓN DE CASOS POSITIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: BOE. (BOE, Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19, 2020)¹¹

Esta evolución llevó a la necesidad de implantar medidas excepcionales, prácticamente en todos los Estados miembros de la Unión Europea, prohibiendo concentraciones públicas, cerrando colegios, aplicando restricciones en los desplazamientos y en las fronteras. De acuerdo a este planteamiento general, el 14 de marzo de 2020 se declaró

situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>

Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, 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. Publicado en el BOE.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4413>

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, 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. Publicado en el BOE.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4652>

Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, 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. Publicado en el BOE.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4902>

Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Publicado en el BOE.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Publicado en el BOE.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>

¹¹ Gráfico extraído del BOE "Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19". <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2020-70033>

en España el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020. Esta declaración acordada en el Consejo de Ministros de ese mismo día, se orientó para gestionar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en España.

Ante las dudas que podían existir sobre la elección del estado excepcional, como posteriormente se comprobó y se ha detallado en el apartado anterior, el preámbulo del citado real decreto indicaba los argumentos para la elección de esta medida, que básicamente se centraban en que tras la declaración el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud de la situación de emergencia de salud pública por el COVID-19 se estaban produciendo circunstancias excepcionales en el mundo, y en España también, que constituían, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes que afectaba a un número muy elevado de personas.

Por ese motivo, y ante la necesidad de adoptar medidas imprescindibles para hacer frente a la situación, el Gobierno entendió que era de aplicación la Ley Orgánica 4/1981, y concretamente la habilitación al Gobierno para declarar el estado de alarma en todo el territorio nacional porque se estaba produciendo una crisis sanitaria que provocaba alteraciones graves de la normalidad, como indica la citada ley para los casos de la declaración de estado de alarma.

El estado de alarma, se declaró por tanto de acuerdo a lo dispuesto en los apartados b) y d) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y tal como establece esta ley. Se declaró para quince días naturales, por lo tanto, su aplicación terminaba el 29 de marzo de 2020. Sin embargo, de acuerdo al procedimiento establecido en la CE y en la citada Ley, la declaración del estado de alarma se prorrogó hasta por seis veces, por la necesidad de continuar con las medidas que se estaban aplicando. Estas prórrogas fueron autorizadas por el Congreso de los Diputados. La última prórroga se estableció a través del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, finalizando el estado de alarma a las 00:00 horas del 21 de junio de 2020.

Por lo tanto, el estado de alarma estuvo en vigor noventa y ocho días, periodo mucho mayor que el que podría haber estado en vigor el estado de excepción, como ahora dice el Tribunal Constitucional que debería haber sido el estado excepcional que debió adoptarse, ya que este último sólo se podría prorrogar por treinta días (artículo quince, apartado tres de la Ley Orgánica 4/1981), pero en ese periodo de tiempo tan corto no se aseguraba el freno de los contagios en España.

Las medidas que se adoptaron en la declaración de estado de alarma en todo el territorio nacional se pueden dividir en los siguientes tipos reflejados en los artículos 7,8,9,10 y 11¹²:

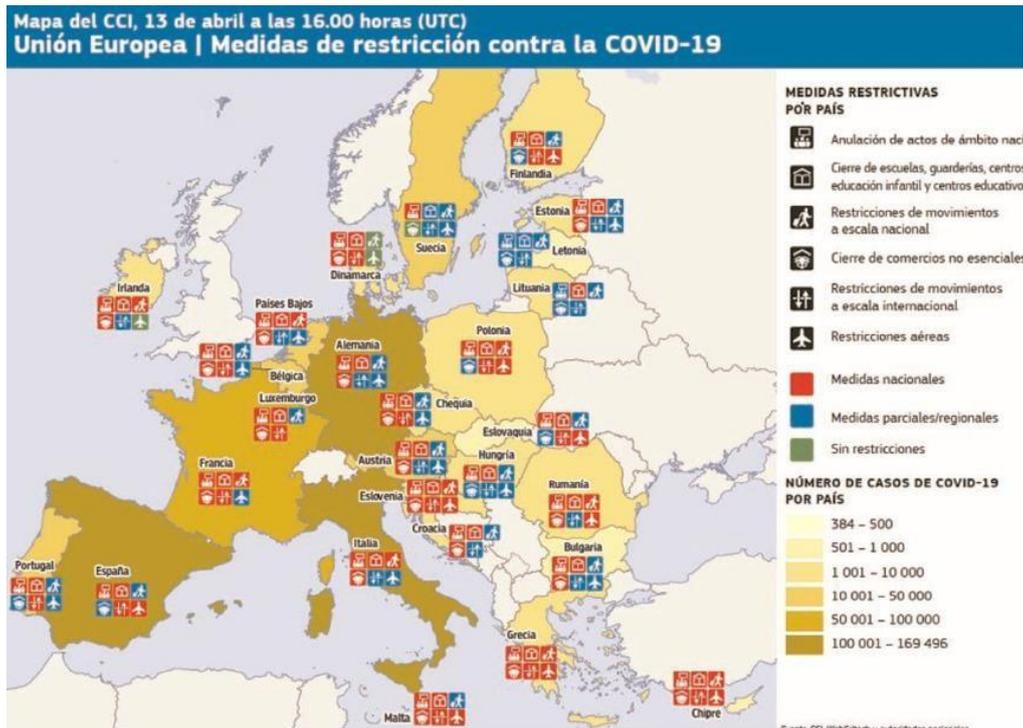
- Limitación de la libertad de circulación de las personas.
- Posibilidad de hacer requisas temporales por parte del Gobierno y establecer prestaciones personales obligatorias.
- Medidas aplicables en el ámbito educativo y de la formación.
- Medidas aplicables en la actividad comercial, en hostelería y restauración y otras actividades.

¹² 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. Art. 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas. Art. 8. Requisas temporales y prestaciones personales obligatorias. Art.9. Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación. Art. 10. Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales. Art. 11. Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas. Publicado por el BOE. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

- Actuaciones en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas.
- Medidas para garantizar el suministro de bienes y servicios necesarios.
- Medidas en el ámbito del transporte.
- Medidas para garantizar el abastecimiento alimentario.
- Movimiento aduanero.
- Garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural.

El conjunto de medidas adoptadas en España coincidía prácticamente con las adoptadas en otros Estados miembros de la UE. Un mes después de la declaración del estado de alarma en España, la situación de medidas de restricción en los diferentes Estados de la UE era la siguiente:

ILUSTRACIÓN 7 MEDIDAS DE RESTRICCIÓN CONTRA LA COVID-19 EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Diario Oficial de la Unión Europea. 13.04.2020 Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. 17.04.2020¹³

En el caso de España, como puede apreciarse, se aplicó un amplio conjunto de medidas que iban dirigidas fundamentalmente a evitar el contacto directo entre las personas y la cercanía entre los ciudadanos, tanto desde el punto de vista del comportamiento habitual de las personas como de las actividades que desarrollan, incluyendo por tanto actividades económicas y sociales, teniendo muy en cuenta que determinadas actividades debían asegurarse por ser esenciales, pero respetando en todo caso una serie de normas que iban dirigidas también a evitar la concentración de personas.

Sin duda la medida que más impacto social ha tenido ha sido la incluida en el primer tipo del bloque de medidas indicadas, en concreto la que se ha denominado popularmente “el confinamiento”.

Esta medida que el Gobierno la enmarcó en una limitación de la libertad de circulación de las personas (ahora ya conocemos la sentencia del Tribunal Constitucional que nos indica que claramente no supuso una limitación, todo lo contrario, fue una suspensión), consistió en prohibir la circulación de las personas por vías o espacios de uso público, salvo para determinadas actividades muy concretas como fueron:

- La adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- Desplazamiento al trabajo o a entidades financieras y de seguros.
- Para la asistencia y cuidado a mayores, menores o personas dependientes.

¹³ Medidas de restricción contra la COVID-19. Diario Oficial de la Unión Europea [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=ES)

En definitiva, esta medida obligó a la población, en la práctica, a no salir de sus domicilios, salvo para lo más esencial. Una reclusión muy amplia y sin precedentes en España.

También hay que destacar, que para evitar la concentración de personas se adoptaron medidas en el ámbito educativo, suspendiéndose la actividad educativa presencial en todos los niveles educativos, incluida la enseñanza universitaria. No obstante, sí se permitió el mantenimiento de las actividades educativas en las modalidades a distancia y “on-line”.

El confinamiento llevó consigo también la adopción de medidas con un importante impacto en la actividad económica. Se suspendió la apertura al público de los locales y los establecimientos minoristas, a excepción de los que se consideraron esenciales para la población, en concreto los destinados a la alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad. También se excepcionaron otros como establecimientos farmacéuticos, sanitarios, los de combustible para automoción, etc.

En todo caso, en estos establecimientos, en los que se permitió la actividad, se marcaron normas para evitar aglomeraciones y para garantizar que las personas que estuvieran en ellos, como consumidores o empleados, mantuvieran una distancia de seguridad de al menos un metro, a fin de evitar contagios.

Es importante también destacar las limitaciones que se establecieron en materia de transporte interior, determinando una reducción mínima de la oferta de transporte del cincuenta por ciento, tanto para transporte ferroviario, por carretera, marítimo y aéreo.

El 17 de abril de 2020 la Comisión Europea presentó la “*Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*” (BOE, Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19, 2020) ¹⁴.

Este documento pretendía dar unas pautas para establecer, de forma coordinada, una estrategia de salida a las restricciones que se habían puesto en marcha en los distintos Estados de la UE y preparar el terreno para un plan de recuperación global con importantes inversiones.

La Comisión Europea reconocía que las medidas restrictivas adoptadas eran necesarias para retrasar la propagación del virus y salvar vidas humanas, pero también era cierto que estas medidas llevaban consigo un elevado coste social y económico, muchos sectores habían cesado su actividad, crecía el desempleo, incluso las medidas estaban afectando al mercado único europeo.

La vuelta a la normalidad requería tiempo, pero era evidente que las medidas extraordinarias de confinamiento no podrían mantenerse indefinidamente, y era necesario planificar cómo los Estados miembros podrían reanudar las actividades económicas y sociales, eso sí minimizando los efectos en la salud de las personas y sin sobrecargar los servicios sanitarios.

Durante el confinamiento se ha mejorado el sistema sanitario, no sin dificultad, para conseguir equipos de protección individual, material de laboratorio, respiradores,

¹⁴ *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*. Publicado el 17 de abril de 2020.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf

también personal de apoyo y pruebas diagnósticas (PCR y otras), además se han iniciado los trabajos para el desarrollo de vacunas.

La hoja de ruta de la Comisión Europea establece la necesidad de fijar “fases” para ir flexibilizando o suprimiendo las medidas restrictivas, pero eso sí, respetando las particularidades de cada Estado de la UE. En todo caso establece que las medidas que se adopten deben basarse en criterios científicos y debe darse prioridad a la salud pública.

De acuerdo a este planteamiento, en España, el Consejo de ministros adoptó un Acuerdo el 28 de abril de 2020 por el que se aprobaba el “*Plan de Transición a la Nueva Normalidad*” o “Plan de desescalada” (España G. d., Plan para la transición hacia una nueva normalidad, 2020) ¹⁵. Este Plan basado en la Hoja de ruta de la Comisión Europea, indicada anteriormente, se marcaba como objetivo reactivar el país, protegiendo la salud y la vida de las personas. Este plan se concibió para el levantamiento de las medidas de contención de modo gradual, asimétrico, coordinado con las Comunidades Autónomas y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de los datos epidemiológicos. Para ello se establecieron cuatro fases de desescalada, con una duración mínima de dos semanas cada una de ellas, Fase 0 de preparación, Fase 1 inicial, Fase 2 intermedia y Fase 3 avanzada, estas fases estaban diferenciadas en función de las actividades permitidas en cada una de ellas, hasta llegar a la Fase 3, tras la cual se ponía fin a las medidas restrictivas.

Estas fases se aplicarían a nivel provincial o isla, esta última en el caso de Canarias y Baleares. El paso de una fase a otra, tanto progresando como retrocediendo, se basaba en unos indicadores objetivos, establecidos en lo que se denominó el “*Panel Integral de Marcadores*” que acompañaba al Plan.

La progresión de las medidas, en cada ámbito territorial indicado, en definitiva, se determinaba en función de la evolución de los indicadores, tanto sanitarios y epidemiológicos, como sociales, económicos y de movilidad. La normativa necesaria se desarrolló a través de órdenes del Ministerio de Sanidad.

Las dos últimas prórrogas del estado de alarma en España se enmarcaron en el Plan de desescalada, y hay que destacar, que fue en la última prórroga, la aprobada por el *Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, donde se reforzó la cooperación con las comunidades autónomas, por su capacidad para adaptar las medidas en su territorio y para la adopción, supresión, modulación y ejecución de las medidas correspondientes a la Fase 3 de desescalada.

Indudablemente, la evolución de la situación hasta la finalización del estado de alarma claramente demuestra la eficacia de las medidas adoptadas, como se puede apreciar en el gráfico siguiente. La disminución de los fallecidos y de la incidencia, provocada por la reducción drástica de los contactos directos e indirectos de las personas permitió aplicar la desescalada de las restricciones y finalmente, no prorrogar el estado de alarma a partir del 21 de junio de 2020, y empezar lo que se denominó la nueva normalidad.

¹⁵ *Plan de Transición hacia una Nueva Normalidad (2020). Última actualización de 18 de junio. Publicado por el Ministerio de Sanidad. <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/plan-transicion.aspx>*

4. LA PANDEMIA EN EL ESTADO DE NUEVA NORMALIDAD

En el mes de junio de 2020, todo el territorio nacional había alcanzado al menos la fase II del Plan de desescalada y tal como preveía la normativa final del estado de alarma, serían las comunidades autónomas las que podrían decidir con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos, la superación de la fase III de desescalada, quedando sin efecto las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma.

No obstante, ante los riesgos que pudieran derivarse de la pérdida de vigencia automática de las medidas contempladas en el estado de alarma, y la aparición de nuevos brotes, que pudieran comprometer la salud pública y sometieran de nuevo a presión los recursos hospitalarios, se adoptó el *Real decreto-ley 21/2020, de 9 de junio de 2020, de medidas urgentes de prevención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria*, con el fin de incorporar una serie de medidas en la fase de transición a la nueva normalidad y establecer la necesidad de elaborar planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias, mediante actuaciones coordinadas en salud pública, atendiendo a los diferentes niveles de riesgo de exposición y de transmisión comunitaria.

Hay que indicar que en la tramitación parlamentaria de este real decreto-ley, esta norma se transformó en ley, en concreto la Ley 2/2021, de 29 de marzo de 2021, que se ha utilizado, como norma básica por las comunidades autónomas, en fases muy avanzadas durante el año 2021. Esta ley fue modificada por Real Decreto-ley 13/2021, de 24 de junio de 2021, por el que se modifican la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y el *Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda*, rebajando la obligatoriedad del uso de las mascarillas en determinados ambientes y escenarios, por la evolución de los programas de vacunación, pero todo esto en un escenario mucho más avanzado, de mediados de 2021.

Volviendo a mediados de 2020, aunque el 21 de junio de 2020 ya no se prorrogó el estado de alarma, esa vuelta a la normalidad, sin tener vacunas contra esta enfermedad y reduciendo las medidas que evitaban los contactos entre personas, volvió a provocar graves incidencias en los rebotes de contagios, en las denominadas “olas de la pandemia” que se sucedieron a continuación, tal y como también se puede apreciar en el gráfico del apartado anterior. Actualmente, en julio-agosto de 2021 con vistas a una quinta ola.

Estas nuevas incidencias tuvieron que ser afrontadas, con otros marcos jurídicos ya fuera del estado de alarma, y con un claro protagonismo de las Comunidades Autónomas.

Para ello, el *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*¹⁶, órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los servicios de salud, del que forman parte el Estado y las Comunidades Autónomas, aprobó el 16 de julio el “*Plan de Respuesta Temprana en un escenario de control de pandemia por el COVID-19*”¹⁷. Dicho plan indica que las Comunidades Autónomas deben disponer de planes de

¹⁶ Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
<https://www.sanidad.gob.es/organizacion/consejoInterterri/home.htm>

¹⁷ *Plan de Respuesta Temprana en un escenario de control de pandemia por el COVID-19. (2020)*
Ministerio de Sanidad.
https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Plan_de_respuesta_temprana_escenario_control.pdf

contingencia para reforzar las capacidades a nivel asistencial y de salud pública, y que deben evaluarse los riesgos en cada territorio según sus particularidades.

Este plan establece los indicadores para la valoración del riesgo desde la evaluación del nivel de transmisión, con indicadores como la incidencia acumulada de casos diagnosticados en 14 días, en 7 días, incidencia acumulada en casos con 65 o más años en 7 días, etc., y con indicadores del nivel de utilización de servicios asistenciales por COVID-19 (ocupación de camas de hospitalización y ocupación de camas de cuidados intensivos).

Con estos indicadores se definen cuatro niveles de alerta: alerta 1, alerta 2, alerta 3 y alerta 4, dependiendo de la combinación de indicadores en un territorio:

- Nivel de alerta 1: Brotes complejos o transmisión comunitaria limitada.
- Nivel de alerta 2: Transmisión comunitaria sostenida generalizada con presión creciente sobre el sistema sanitario.
- Nivel de alerta 3: Transmisión comunitaria sostenida y de difícil control con presión alta sobre el sistema sanitario.
- Nivel de alerta 4: Transmisión comunitaria no controlada y sostenida y que puede exceder o excede las capacidades de respuesta del sistema sanitario.

En base a este Plan, el propio Consejo Interterritorial aprobó el documento “*Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19*”¹⁸, documento que incluye para cada uno de los niveles de alerta un conjunto de actuaciones que las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias o como autoridades delegadas (como se indica en el apartado específico de este trabajo), deberían adoptar poniendo las mismas en conocimiento del Ministerio de Sanidad.

Además, las comunidades autónomas en coordinación con el Ministerio de Sanidad, deben revisar de manera periódica, la situación epidemiológica, de acuerdo con los indicadores establecidos para valorar si se mantiene o se modifica el nivel de alerta en sus territorios.

Como un paso más normativo, el 29 de septiembre de 2020, se aprobó el Real Decreto-ley 21/2020, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, incorporando un conjunto de medidas y recomendaciones a aplicar en todo el territorio nacional a partir de la finalización del estado de alarma, es decir a partir del 21 de junio de 2020, todo ello para prevenir rebrotes una vez superada en cada territorio la fase 3 del Plan de Transición hacia una Nueva Normalidad.

Este Real Decreto-ley establece, por tanto, las medidas a aplicar en todo el territorio nacional hasta que el Gobierno de España declare la finalización de la situación de crisis sanitaria. Mientras tanto, por esta norma se obliga a las Comunidades Autónomas a la adopción de planes y estrategias de actuación, de acuerdo a lo previsto en la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y todo ello en el marco de actuaciones coordinadas de las autoridades sanitarias en materia de salud pública.

¹⁸ *Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19. (2021). Aprobado por la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Consejo Interterritorial.*

https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actuacion_es_respuesta_COVID_26.03.2021.pdf

En ese Real Decreto-ley se incluyen como medidas de prevención el uso obligatorio de mascarillas a partir de los seis años, con algunas excepciones, medidas de prevención en centros de trabajo, como la ordenación de los puestos de trabajo o la organización de turnos para evitar aglomeraciones, centros educativos, servicios sociales.

También se establecen medidas para los establecimientos comerciales, tanto de venta minorista como mayorista, dirigidas a aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento, especialmente garantizando en todo caso la separación de un metro y medio entre clientes y trabajadores. Medidas similares se establecen también para las actividades de hostelería y restauración, equipamientos culturales, espectáculos públicos, actividades recreativas y deportivas.

Se incluye además en este *Real Decreto-ley 21/2020 de 9 de junio, medidas para la detección precoz de la enfermedad y se determina la COVID-19 como enfermedad de declaración obligatoria urgente.*

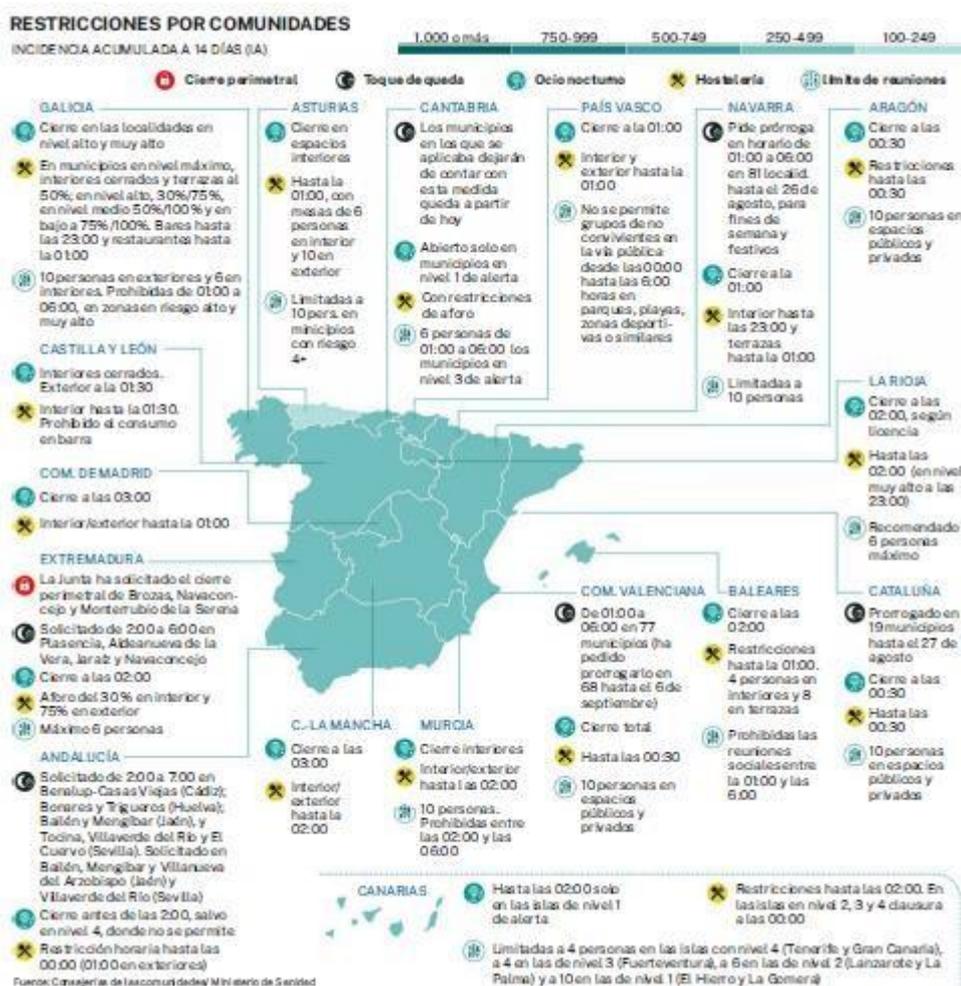
El 30 de septiembre el CISNS, acordó que se declarasen como actuaciones coordinadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 16/2003, una serie de medidas relacionadas con las restricciones del contacto social en municipios afectados por una elevada propagación de la enfermedad, entre ellas la limitación de la entrada y salida de personas en municipios con determinados indicadores de incidencia, el aforo máximo, la distancia y el horario en los establecimientos comerciales y de hostelería y restauración.

No obstante, hay que tener en cuenta que las medidas que limitaran derechos fundamentales, como por ejemplo la libertad de movimiento de las personas, al no estar bajo el paraguas de un estado de alarma, deberían estar autorizadas por la justicia.

En consecuencia, fuera de los estados de alarma, las Comunidades Autónomas han ido adoptando medidas de forma coordinada y sometidas a las correspondientes decisiones judiciales, decisiones que en algunos casos han anulado actuaciones declaradas por las Comunidades Autónomas.

En un estado avanzado, ya en 2021, fuera del estado de alarma, se puede comprobar las medidas más importantes adoptadas por las Comunidades Autónomas en el cuadro que se detalla a continuación.

ILUSTRACIÓN 8 RESTRICCIONES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Periódico La Razón. Restricciones por Comunidades Autónomas. 20.08.2021. (Razón, 2021)¹⁹

5. ESTADO DE ALARMA EN LA NUEVA NORMALIDAD²⁰

En el proceso iniciado a partir a partir del 21 de junio de 2020, que se denominó “*Nueva Normalidad*”, ya sin estado de alarma y finalizado el proceso de desescalada, fue necesario declarar en dos ocasiones más dicho estado de alarma por el Gobierno de España, para frenar los brotes y la evolución de la enfermedad.

¹⁹ Ilustración obtenida del periódico La Razón “Restricciones por Comunidades Autónomas”. 20.08.2021

²⁰ Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13494

En primer lugar, el 9 de octubre de 2020, a través del Real Decreto 900/2020.

En este caso el estado de alarma se declaró para dar cobertura jurídica a las actuaciones que había decidido la Comunidad de Madrid, de acuerdo a las actuaciones coordinadas adoptadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y el Real Decreto-ley 21/2020.

De acuerdo a los indicadores con los que se trabajaba, en España había once municipios de más de 100.000 habitantes con unos índices de incidencia muy alta, el doble de incidencia que la media nacional y también en ocupaciones de camas en unidades de cuidados intensivos. Estos once municipios eran Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz, todos ellos municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Esta Comunidad, en base a sus competencias adoptó la decisión a través de la *Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad*²¹, restringir la entrada y salida de las personas en estos municipios, sobre todo porque en estos municipios se produce una gran movilidad diaria de personas entre las propias localidades y entre estas y otras localidades.

Esta restricción estaba incluida en las actuaciones coordinadas acordadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, por lo tanto podía adoptarse por las autoridades competentes en la Comunidad Autónoma, pero al restringir derechos fundamentales tenía que ser ratificada judicialmente. Sin embargo, esta actuación no fue ratificado, por la autoridad judicial en la Comunidad de Madrid, y se quedó por tanto sin cobertura jurídica y por lo tanto resultó inaplicable, con los riesgos que esto suponía para la salud pública. Por este motivo, el Gobierno de la Nación declaró el estado de alarma con el fin de establecer las medidas necesarias para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión de COVID-19, de acuerdo al apartado b) de la Ley Orgánica 4/1981.

Esta declaración se hizo exclusivamente para esos once municipios, por una duración de quince días naturales. Con este estado declarado, se limitó la libertad de circulación de las personas (derecho fundamental), restringiendo la entrada y salida de personas de esos municipios, salvo que los desplazamientos se debieran a la asistencia a centros sanitarios, a la asistencia a centros de trabajo, a centros educativos, entre otras excepciones.

La evolución de la pandemia, ya de lleno en la segunda ola, obligó al Gobierno de la nación a declarar un nuevo estado de alarma, en la “Nueva Normalidad”, después de que once comunidades autónomas solicitaran la declaración de este estado, para contener esta segunda ola de la pandemia, ya que había muchos territorios en el nivel de alerta máxima de acuerdo a los indicadores que establecía el “Plan de respuesta coordinada acordado por el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Este estado de alarma, a diferencia del primero decretado en marzo, delega gran parte de las actuaciones en los diferentes gobiernos de las comunidades autónomas,

²¹ *Orden 1273/2020 de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad*, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid en ejecución de la Orden del ministro de Sanidad, de 30 de septiembre de 2020, por la que se aprueban actuaciones coordinadas en salud pública. https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2020/10/02/BOCM-20201002-200.PDF (BOCM, 2020).

incluyendo como una medida nueva el denominado “toque de queda”, que ya se estaba aplicando en algunos países.

Este nuevo estado de alarma, se declaró a través del Real Decreto 926/2020, para todo el territorio nacional, con efectos desde el 25 de octubre de 2020 hasta el 9 de noviembre, y fue prorrogado el 3 de noviembre, a través del Real Decreto 956/2020, por un periodo de seis meses, por lo tanto, este último estado de alarma duró hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021.

Las medidas que se incluyeron en este estado de alarma fueron:

- El “*toque de queda*”: limitación de la circulación de las personas por las vías o espacios de uso público entre las 23:00 y las 6:00 horas, con las excepciones que ya se utilizaron en la movilidad de movimiento: desplazamiento a centros sanitarios, cumplir con obligaciones laborales, retorno a la residencia habitual, etc. No obstante, este toque de queda podía modificarse por la autoridad competente delegada de las Comunidades Autónomas, siendo el inicio entre las 22:00 y las 0:00 horas y la finalización entre las 5:00 y las 7:00 horas.
- Restricción de la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma, también con las excepciones anteriores.
- Limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de seis personas, salvo que sean convivientes.
- Limitación de personas en lugares de culto.

La sentencia del Tribunal Constitucional, de julio de 2021, ha declarado inconstitucional y nulo el uso del estado de alarma para restringir derechos fundamentales como es la limitación del movimiento o circulación de las personas, por lo tanto, si la evolución de la pandemia requiere adoptar medidas de este tipo no podrá el Gobierno de la Nación adoptarlas con una declaración de estado de alarma.

Esto supone un importante freno para la lucha contra esta enfermedad, ya que se ha demostrado la eficiencia de las medidas de restricción de contactos sociales, por eso desde una parte de la sociedad se está demandando la aprobación de una ley específica para luchar contra las pandemias que permita utilizar la restricción de derechos fundamentales, pero claro esta ley debe estar enmarcada en nuestra Constitución Española y no es tarea fácil.

6. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS²²

Las medidas que se adoptan en materia de Sanidad en España, están distribuidas competencialmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en una situación de normalidad ambas administraciones actúan de forma coordinada en el marco de sus competencias. La situación vivida con la pandemia de la COVID-19 ha supuesto una ruptura de la normalidad ya que ha afectado a todo el territorio español debiéndose adoptar medidas que dirigidas a la población, han repercutido en sus actividades sociales y económicas.

Por ese motivo, las autoridades en las que ha recaído la responsabilidad de la decisión y aplicación de las medidas durante la pandemia, hay que analizarlas en dos periodos diferentes, uno durante las declaraciones de estado de alarma y otro fuera de los periodos declarados del estado de alarma.

En lo que se refiere a los estados de alarma, hay que tener en cuenta lo previsto en la Ley Orgánica 4/1981, que indica que, para este estado, la autoridad competente es el Gobierno de la nación o por delegación de este, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando el estado de alarma afecte exclusivamente a la Comunidad Autónoma. Esto significa claramente, que en el estado de alarma, el Gobierno de la nación “asume todas las competencias” incluidas las que pudieran tener las comunidades autónomas y las entidades locales, y esto es así argumentado exclusivamente por la situación tan excepcional que motivo la declaración del estado de alarma, una situación de grave crisis sanitaria que afectaba a la salud de los ciudadanos.

No obstante, como indica Velasco Caballero, “*la incidencia estatal sobre las materias competenciales autonómicas no significa que durante el estado de alarma las comunidades autónomas hayan quedado, en todo lo que se refiere a las medidas de lucha contra la pandemia, sustituidas por el Estado, simplemente tendrán que adecuar el ejercicio de sus competencias a las disposiciones adoptadas por aquel*” (Caballero, 2020)

En el Real Decreto 463/2020, que declaró el primer estado de alarma el 24 de marzo de 2020, establece, de acuerdo a la Ley Orgánica 4/1981, que la autoridad competente durante el periodo del estado de alarma, es el Gobierno de la nación, y para la aplicación de las medidas que correspondan, son “autoridades competentes delegadas”, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno:

- a) La Ministra de Defensa.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) El Ministro de Sanidad.

²² Durantez Palazuelos, L. (2020). Derecho excepcional en el Estado de Alarma y su incidencia en la asunción de responsabilidades. *Revista jurídica de Castilla y León*, 51, 7-32.
<https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1284960540579/Redaccion>

Entendiendo que son autoridades competentes delegadas, cuando actúan dentro de sus competencias. Para aquellas actividades que no se identifiquen con las competencias de los ministerios citados, es el Ministro de Sanidad, dicha autoridad competente.

El real decreto citado establece también que estas autoridades competentes, quedan habilitadas para dictar órdenes, resoluciones, disposiciones, que sean necesarias para aplicar las medidas que se establecieron en el estado de alarma.

Con la última prórroga del estado de alarma, se estableció que la única autoridad competente delegada es el Ministro de Sanidad, concentrando por tanto todas las competencias en este ministro, a diferencia de lo que se estableció inicialmente, en el que otros ministros, como se ha indicado, eran los responsables para adoptar las decisiones correspondientes, es en este caso, por ejemplo, que este ministro podría adoptar decisiones en materia de transporte o en materia de movilidad sin ser propiamente de su competencia.

En los estados de alarma, posteriores, que se declararon en octubre de 2020 hay un importante cambio en la autoridad competente, puesto que, si bien sigue siendo el Gobierno de la nación, la autoridad competente delegada, ya no son ministros si no los presidentes de las Comunidades Autónomas quienes podrán dictar cuantas normas sean necesarias, por delegación del Gobierno de la nación.

Es importante, por tanto, el cambio que se produce en la última declaración del estado de alarma en lo que respecta a la responsabilidad de la autoridad competente delegada, puesto que se opta por la fórmula de la cooperación con las comunidades autónomas, mientras que en el primer estado de alarma, se produjo una centralización de competencias en el Gobierno.

Fuera del estado de alarma, han jugado con mucha importancia la cooperación institucional en base al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Pública formado por el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, de forma que las Comunidades Autónomas en base a sus competencias desarrollan actuaciones que están coordinadas a través de ese Consejo.

En todo caso, hay que tener en cuenta, como se ha indicado inicialmente el estado competencial en España en materia de sanidad. De acuerdo al artículo 149.1.16 de la Constitución Española, el Estado tiene competencias en las bases y en la coordinación general de la sanidad, por lo tanto, corresponde al Estado garantizar una normativa básica, uniforme y mínima que garantice en todo el territorio nacional el acceso al sistema sanitario. En base a esta competencia se aprobaron leyes como la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad la o la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

Pero también tiene el Estado una competencia importante que es la coordinación de las actuaciones de las autoridades sanitarias de las comunidades autónomas a través de las Conferencias Sectoriales²³, especialmente la de Sanidad y, como se ha indicado anteriormente a través de órgano colegiado denominado Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Pública, en el que participan todas las comunidades autónomas y el Estado. Adoptadas las actuaciones a llevar a cabo, de forma coordinada, hay que tener en cuenta que estos acuerdos del Consejo, son de obligado cumplimiento por las comunidades autónomas, aunque alguna haya votado en contra, de acuerdo al

²³ Artículo 147 Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público: Conferencia Sectorial. (BOE, Ley 40/2015, 2015).

artículo 151.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Las comunidades autónomas, de acuerdo a sus Estatutos de Autonomía tienen competencia en el desarrollo de lo básico en materia de sanidad, que afecta por lo tanto a las actuaciones que pueden adoptar para luchar, en este caso, contra la pandemia de COVID-19. Es justamente en este marco donde las comunidades autónomas han actuado fuera del estado de alarma.

El problema jurídico más complejo se ha manifestado justamente cuando, fuera del estado de alarma, han tenido que adoptar decisiones que afectaban a derechos fundamentales y a las libertades públicas, para frenar la progresión de los contagios.

Para aplicar estas medidas era necesario que estuviera previsto en una ley orgánica, si afectaban a los derechos fundamentales de libre circulación o en una ley ordinaria si afectaba a otros derechos como por ejemplo los que afectaban al derecho de libertad de empresa, determinando aforos, horarios, acondicionamiento de la actividad empresarial o incluso la suspensión o cierre de empresas.

Las comunidades autónomas, sin la protección jurídica de la declaración de estados excepcionales, han tenido que recurrir al artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, que en resumen permite a las autoridades sanitarias pueden adoptar medidas para el control de enfermos, de personas que estén en contacto o hayan estado en contacto con enfermos, así como otras medidas que se consideren necesario en caso de riesgo de transmisión de enfermedades.

En todo caso, aunque parece que diferentes opiniones sobre el sentido de esta habilitación legal a las comunidades autónomas, lo que sí es necesario es que las decisiones adoptadas por las autoridades de las comunidades autónomas tienen que ser ratificadas o autorizadas por la autoridad judicial si se han adoptado con el objetivo de proteger la salud pública e implican privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental, de acuerdo a lo indicado en el artículo 8. 6º 2º de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso - administrativo.

7. ACTIVIDADES DE LA SOCIEDAD A PROTEGER DURANTE EL ESTADO DE ALARMA. ACTIVIDADES ESENCIALES²⁴

El estado de alarma implantado a través del Real Decreto 463/2020 limitó la libertad de circulación de las personas y la libertad de empresa, en este caso suspendiendo actividades comerciales, culturales, recreativas de restauración, etc.

Estas limitaciones se establecieron con el objetivo de contener la propagación de la enfermedad de la COVID-19. Sin embargo, la limitación a la libertad de empresa tuvo muy en cuenta excluir de ella una serie de actividades denominadas esenciales, ya que sin ellas los efectos perjudiciales sobre la población general en el confinamiento hubieran sido nefastos. Un ejemplo claro es el de la alimentación, de haberse suspendido esta actividad, el confinamiento no hubiera sido posible, por lo tanto, en este caso fue necesario garantizar la cadena de suministro de alimentos para que la población confinada pudiera salir a adquirir alimentos y continuar el confinamiento en sus hogares. El propio real decreto de estado de alarma preveía incluso la posibilidad de establecer “corredores sanitarios” para permitir la entrada y salida de personas, materias primas y productos elaborados con destino o procedentes de establecimientos en los que se producían alimentos, incluidas las granjas, lonjas, fábricas de piensos para alimentación animal y los mataderos.

El Real Decreto 463/ 2020, no definió las actividades esenciales, simplemente determinó las excepciones a la suspensión de actividades. Fueron dos semanas después con el Real Decreto-ley 10/2020, que reguló el permiso retributivo recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que veremos en el apartado específico de medidas de empleo, donde se determinaron los servicios y sectores esenciales, que no paralizaron su actividad en el estado de alarma.

Dentro de este apartado en el Real Decreto 463/2020 se definieron como actividades esenciales las siguientes:

- Actividades básicas:
 - Artículo 10.1: establecimientos minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, farmacias, establecimientos sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de peluquería a domicilio.
 - Artículo 10.4: servicios a domicilio de hostelería y restauración.

²⁴ Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, 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. (BOE, Real Decreto-ley 10/2020, 2020)

Vidal Fueyo, M.C. (2020). *El derecho a la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia*. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 113-139.
https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2021/20210209_dc_cap5_vidal_fueyo_mc_es_o.pdf

- Artículo 14.4: transporte de mercancías para garantizar el abastecimiento.
 - Artículo 16: aduanas, para garantizar el tránsito aduanero.
 - Artículo 17: suministro de energía eléctrica, derivados del petróleo y gas natural.
 - Artículo 18: operadores críticos de servicios esenciales previstos en la Ley 8/2011.
- Bienes y servicios de primera necesidad: actividades que participan en la cadena de abastecimiento del mercado y en el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas, alimentación animal, productos higiénicos, medicamentos, productos sanitarios, permitiendo la distribución de los mismos desde el origen hasta el destino final.
 - Industria para actividades esenciales: imprescindibles para el mantenimiento de las actividades productivas de la industria manufacturera que ofrecen los suministros, equipos y materiales necesarios para las actividades esenciales.
 - Servicios y bienes de uso sanitario.
 - Transporte: tanto de personas como de mercancías.
 - Instituciones penitenciarias, de protección civil, salvamento marítimo, y de tráfico y seguridad vial, así como los servicios de seguridad privada que prestan servicios de transporte de seguridad, de respuesta ante alarmas, de ronda o vigilancia.
 - Mantenimiento para las fuerzas armadas.
 - Atención a personas dependientes y servicios funerarios.
 - Servicios en puntos de venta de prensa y en medios de comunicación o agencias de noticias de titularidad pública o privada, así como la impresión o distribución.
 - Bancos y seguros.
 - Telecomunicaciones y servicios informáticos esenciales.
 - Atención contra la violencia de género.
 - Gestorías y riesgos laborales en cuestiones urgentes.
 - Reparación de averías urgentes y gestión de residuos peligrosos, así como residuos sólidos urbanos.

- Centros de acogida a refugiados y centros de estancia temporal de inmigrantes.
- Suministro de agua, servicios meteorológicos y correos.

En el apartado de servicios esenciales es preciso hacer una mención especial a las medidas tomadas en la Administración de Justicia para garantizar el derecho de tutela judicial efectiva que el artículo 24 de la CE reconoce a todas las personas.

La primera medida que se adoptó en el ámbito de la Administración de Justicia como consecuencia de la pandemia de COVID-19 se contempla en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, la suspensión de términos y plazos procesales para todos los órdenes jurisdiccionales, indicándose que el cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el estado de alarma. Esta suspensión duró desde el 14 de marzo hasta el 4 de junio.

Sin embargo, el real decreto determinó una serie de excepciones en la jurisdicción penal, no aplicándose la suspensión general 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.

También indicó el real decreto que, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

En el resto de órdenes jurisdiccionales no era de aplicación la interrupción de los términos y plazos en determinados supuestos, en concreto:

- Para la protección de los derechos fundamentales de la persona, ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones previstas en el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- En 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.
- La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico
- La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor.

En términos generales el real decreto del estado de alarma también preveía que el juez o tribunal podría acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.

Los servicios esenciales en la Administración de Justicia se recogieron expresamente en la Resolución del Secretario de Estado de Justicia de 14 de marzo de 2020, considerándose tales, cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicios irreparables.

Como consecuencia de todo esto, se incorporó al Real Decreto-ley 10/2020, como servicio esencial, el trabajo de los abogados, procuradores, graduados sociales,

traductores, intérpretes y psicólogos que tuvieran que asistir a las actuaciones procesales que no se suspendieron por el estado de alarma.

8. EL MARCO JURÍDICO DE LA PANDEMIA EN CASTILLA Y LEÓN

La pandemia de COVID-19 ha determinado la necesidad de adoptar actuaciones que se han encuadrado en dos marcos jurídicos diferenciados. Uno fuera del estado de alarma, antes de la declaración de este y cuando finalizaron los estados de alarma declarados, y otro en los periodos de tiempo en los que eran de aplicación los estados de alarma.

En general, la adopción de medidas preventivas y obligatorias ha afectado a todo el territorio nacional, pero bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el primero de los supuestos, fuera del estado de alarma, o bajo la responsabilidad del Gobierno de la nación en los estados de alarma y en el último estado de alarma acompañada por la responsabilidad compartida con las comunidades autónomas con una autoridad delegada en cada una de ellas.

A continuación, se exponen las actuaciones en Castilla y León y el marco jurídico bajo el cual fueron dispuestas.

- **Actuaciones anteriores a la declaración del primer estado de alarma**

Las primeras actuaciones adoptadas en Castilla y León, antes de la declaración del primer estado de alarma, se incluyeron en primer lugar en el Acuerdo 9/2020, de 11 de marzo, de la Junta de Castilla y León²⁵, sobre medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma con motivo del COVID-19 y determinadas ordenes de carácter sanitario.

El Acuerdo 9/2020 citado, adoptó medidas para mantener la continuidad de la actividad pública esencial con garantías suficientes, determinando la necesidad de definir los puestos de trabajo que se consideraban imprescindibles para garantizar el servicio público, y facilitando el trabajo no presencial de los empleados públicos.

Además, se adoptaron un paquete de medidas de índole sanitario y de salud pública que se concretaron en la Orden SAN/295/2020 y la Orden SAN/296/2020, ambas de 11 de marzo²⁶, la Orden SAN/300/2020, la Orden SAN/301/2020 y la Orden SAN/302/2020,

²⁵ Acuerdo 9/2020 de 25 de octubre, del presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad competente delegada dispuesta por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la SARS-CoV-2, por el que se determina la hora de comienzo de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno. Publicado en el BOCYL.

<https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=25/10/2020#:~:text=ACUERDO%209%2F2020%2C%20de%2025,que%20se%20determina%20la%20hora>

²⁶ Orden SAN/295 y 296/2020 de 11 de marzo, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones en relación con el COVID-19 para el municipio de Miranda de Ebro (Burgos). Publicado en el BOCYL.

<https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/12/pdf/BOCYL-D-12032020-1.pdf>

<https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/orden-san-296-2020-11-marzo-adoptan-medidas-preventivas-rec>

todas ellas de 12 de marzo²⁷, y la Orden SAN/306/2020 de 13 de marzo²⁸. Son órdenes de la Consejería de Sanidad que se basaron en la situación del inicio de la pandemia en Castilla y León y en las recomendaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Todas tenían como marco jurídico la legislación sanitaria y de salud pública, en concreto la Ley Orgánica 3/1986²⁹, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que establece que las autoridades sanitarias competentes pueden adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población.

También la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dio cobertura jurídica suficiente, ya que esta ley establece que en caso de que exista o se sospeche la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias podrán adoptar medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones y cuantas otras consideren oportuno.

En base a esta normativa, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Castilla y León, como autoridad sanitaria en la comunidad, determinó:

Por una parte, a través de la Orden SAN/295/2020, dos tipos de medidas:

- medidas preventivas de carácter coercitivo para toda la población de Castilla y León, destacando la restricción, al mínimo imprescindible, de acompañantes a centros sanitarios, la suspensión de excursiones y viajes de estudio, suspensión de festivales, galas, obras de teatro que conllevaran la reunión de personas en espacios cerrados o abiertos, eventos deportivos profesionales y no profesionales.
- recomendaciones para la población: medidas higiénicas, evitar viajes, el uso de transporte público colectivo, lugares concurridos, restringir las visitas en residencias de personas mayores. Suspender actividades colectivas en espacios cerrados, que impliquen a más de mil personas, y la recomendación de suspender las actividades en espacios al aire libre con un elevado número de personas, como mercadillos, conciertos, ferias, etc.

²⁷ Orden SAN/300/2020, de 12 de marzo, por la que se amplían las medidas preventivas en relación con el COVID-19 para toda la población y el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/orden-san-300-2020-12-marzo-amplian-medidas-preventivas-rel>

Orden SAN/301/2020, de 12 de marzo, por la que se adoptan medidas preventivas en relación con el COVID-19 para el municipio de Burgos. Publicado por el BOCYL. <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/orden-san-301-2020-12-marzo-adoptan-medidas-preventivas-rel>

Orden SAN/302/2020, de 9 de abril, por la que se convoca proceso para la integración directa y voluntaria, en la condición de personal estatutario, del personal laboral fijo que preste servicios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/orden-san-302-2015-9-abril-convoca-proceso-integracion-dire>

²⁸ Orden SAN/306, de 13 de marzo, por la que se amplían las medidas preventivas en relación con el COVID-19 para toda la población y el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/14/pdf/BOCYL-D-14032020-2.pdf>

²⁹ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Publicado por el BOE <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499>

Por otra parte, con la Orden SAN/296/2020, se adoptaron medidas preventivas de carácter coercitivo en el Municipio de Miranda de Ebro (Burgos) y en su zona de influencia (Pancorbo y Condado de Treviño) por el brote detectado de COVID-19.

Este brote surgió por la asistencia de personas de etnia gitana de Miranda de Ebro y Burgos a un funeral en Vitoria. A la fecha de adoptar estas medidas había 34 casos confirmados en Miranda de Ebro de los 92 casos existentes en toda Castilla y León³⁰. En este caso se suspendió la actividad docente presencial y las actividades extraescolares en los centros de todos los niveles educativos. Se suspendieron las actividades programadas en los centros sanitarios de atención primaria y de atención hospitalaria, la actividad presencial de todos los centros de atención social, de centros cívicos, centros deportivos, gimnasios, academias, bibliotecas, a concentración de personas en actos litúrgicos.

También se suspendieron actividades colectivas en espacios cerrados que implicaran a más de mil personas, el servicio urbano de transporte regular de viajeros de uso general de titularidad municipal.

Las medidas adoptadas de carácter coercitivo fueron obligatorias para la población afectada.

Al día siguiente, a través de la Orden SAN/301/2020, de 12 de marzo, se extendieron a Burgos capital las restricciones adoptadas para Miranda de Ebro y la recomendación de que las personas no salieran de sus hogares, ante el riesgo de colapsar la asistencia sanitaria en los hospitales.

El 13 de marzo, se publicó en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCYL) la Orden SAN/300/2020, de 12 de marzo, mediante la cual se ampliaron las medidas preventivas de carácter coercitivo para toda la población y el territorio de la Comunidad de Castilla y León, en concreto se suspendió la actividad presencial de todos los centros de día de atención social, se restringieron las visitas en residencias de personas mayores públicas y privadas y en los centros de personas con discapacidad. También se suspendieron las competiciones en el ámbito escolar y federado y los servicios de biblioteca, museos, archivos, albergues juveniles, ludotecas, entre otros.

Ese mismo día, se ampliaron las medidas preventivas para el municipio de Miranda de Ebro, a través de la Orden SAN 302/2020, de 12 de marzo, suspendiendo la actividad educativa respecto de los centros y entidades de formación profesional para el empleo en modalidad presencial, así como la parte presencial en la modalidad de tele formación.

La Orden SAN/306/2020, de 13 de marzo, amplió de nuevo las medidas preventivas de carácter coercitivo para toda la población, suspendiendo la actividad docente presencial y las actividades extraescolares en los centros de todos los niveles educativos, incluyendo el ámbito universitario. Se cierran los centros públicos y privados de estancias diurnas para personas mayores, centros de día y centros ocupacionales de personas con discapacidad, se suspende el servicio urbano de transporte regular de viajeros de uso general por carretera de titularidad municipal y el servicio interurbano de transporte regular de viajeros de uso general por carretera de carácter metropolitano de titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, entre otros.

Estas órdenes requirieron ratificación judicial de acuerdo a lo establecido en el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-

³⁰ Heraldo 13 de marzo de 2020. (Heraldo, 2020)

administrativa, por limitar derechos, autorizaciones que fueron obtenidas por Autos de los juzgados competentes³¹.

También es de destacar la Orden FYM/298/2020, de 12 de marzo³², por la cual se adoptaron medidas preventivas de carácter obligatorio para poder garantizar que el servicio público de transporte de viajeros por carretera en la Comunidad de Castilla y León cumplía con los protocolos de limpieza correspondientes, especialmente ante los desafíos de la enfermedad de la COVID-19.

La Orden EDU/308/2020, de 13 de marzo³³, relativa al funcionamiento de los centros docentes no universitarios de la Comunidad de Castilla y León ante el COVID-19 estableció que como la suspensión de la actividad docente presencial no implicaba la paralización de las actividades lectivas, el personal docente debía adaptar las actividades educativas para que pudieran ser desarrolladas por los alumnos en sus domicilios, de forma que las actuaciones educativas *on-line* se continuarían prestando de la forma habitual.

- **Actuaciones en el primer estado de alarma:**

A partir del 15 de marzo de 2020, se produjo un importante cambio en el marco jurídico en España, y por lo tanto en Castilla y León. Se aplicó en todo el territorio nacional el primer estado de alarma a través del Real Decreto 463/2020³⁴, y en consecuencia la autoridad competente para la determinación de las medidas para luchar contra la pandemia correspondió al Gobierno de la Nación. Este estado de alarma tuvo una duración, con las correspondientes prórrogas, hasta el 21 de junio de 2020.

Es importante destacar que en la Disposición final primera de este real decreto, se estableció que todas las disposiciones y medidas que se habían adoptado previamente por las autoridades competentes de las comunidades autónomas y de las entidades locales con ocasión de la pandemia de COVID-19, quedaban ratificadas y continuarían vigentes siempre que resultasen compatibles con el real decreto del estado de alarma.

Esto suponía un respaldo jurídico a las actuaciones de las comunidades autónomas en el propio estado de alarma si se habían adoptado con anterioridad y sus efectos debían continuar. Aun así, el real decreto también indicaba que esas medidas debían ser ratificadas por la autoridad judicial correspondiente, como fue el caso de las adoptadas en la Comunidad de Castilla y León.

En todo caso, la actividad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se limitó a lo que disponían las autoridades nacionales, así nos encontramos con que el mismo 15 de marzo, y con el objetivo de garantizar la distancia entre personas que tenían que desplazarse en transportes públicos, se publicó en el BOCYL, la Orden SAN/309/2020, de 15 de marzo, mediante la cual y en base a lo establecido en el Real

³¹ Durántez Palazuelos, L. (2020): Derecho excepcional en el estado de alarma y su incidencia en la asunción de responsabilidades. Revista Jurídica de Castilla y León, n51º /2020, pp. <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1284960540579/Redaccion>

³² Orden FYM/298/2020, de 12 de marzo, por la que adoptan medidas de carácter obligatorio en relación con el COVID-19 (BOCYL, Orden FYM/298/2020, 2020)

³³ Orden EDU/308/2020, de 13 marzo, por la que se concreta el funcionamiento de los centros docentes no universitarios de la Comunidad de Castilla y León, cuya actividad docente presencial y actividades extraescolares han sido suspendidas como consecuencia del coronavirus, COVID-19 (BOCYL, Orden EDU/308/2020, 2020)

³⁴ 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. (BOE, Real Decreto 463/2020, 2020)

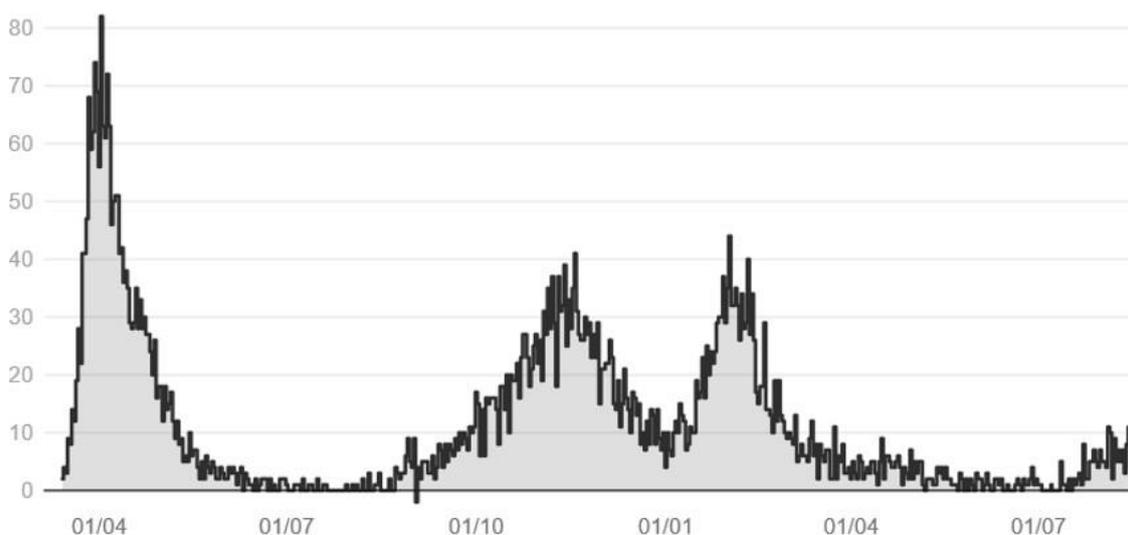
Decreto 463/2020, se redujo la oferta de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, de titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de forma que dicha oferta se fijó al veinticinco por ciento de lo habitual. Esta reducción también afectó al transporte urbano.

Estas medidas, además de necesitar ratificación judicial tuvieron que ser comunicadas a la autoridad competente, que en el estado de alarma era el Ministro de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

Motivado por la situación que se estaba viviendo y las necesidades de medios para la asistencia sanitaria de las personas, a través de la Orden SAN/331/2020, de 20 de marzo, se puso a disposición del Sistema Público Sanitario de Castilla y León los recursos materiales y humanos de centros y establecimientos sanitarios privados ubicados en el territorio de Castilla y León a fin de proteger la salud y seguridad de todos los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad. Estos recursos se redujeron a través de las Órdenes SAN/350/2020, de 20 de abril, SAN/370/2020, de 30 de abril y SAN/391/2020, de 14 de mayo, al comprobarse que los recursos propios de algunas zonas de la Comunidad eran suficientes tras la evolución de la pandemia en determinadas zonas.

A partir del 28 de abril de 2020, con la aprobación por el Consejo de Ministros del “*Plan de Transición a la nueva normalidad*”, las actuaciones en la Comunidad de Castilla y León, aun en estado de alarma se dirigieron a ir recuperando paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica, respetando en todo caso la protección de la salud pública. Fue la conocida fase de “desescalada”, en la que aparecían signos claros de retroceso de la enfermedad y muertes, como se puede apreciar en el gráfico siguiente en la parte que corresponde a la primera ola, que era el momento que se vivía de la pandemia.

ILUSTRACIÓN 9 FALLECIDOS AL DÍA EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Periódico El Norte de Castilla. La evolución de la COVID en Castilla y León. 19.05.2021. (El Norte de Castilla, 2021)³⁵

³⁵ Gráfico extraído del periódico El Norte de Castilla “La evolución de la COVID en Castilla y León” 19.05.2021. <https://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/evolucion-coronavirus-castilla-20210329194739-nt.html>

La primera medida que se adoptó en Castilla y León, en esta fase de desescalada, se dirigió al transporte y la movilidad, ya que tuvieron un papel clave en la lucha contra la pandemia de COVID-19. *La Orden FYM/380/2020³⁶, de 7 de mayo, por la que se establece un régimen específico de prestación de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera titularidad de la Comunidad de Castilla y León, y su aplicación a las distintas fases del Plan para la transición hacia una nueva normalidad*, estableció un procedimiento de comunicación que permitía detectar el incremento de la demanda que se iba generando según se avanzaba en las fases de desescalada en la Comunidad Autónoma, de forma que se iría incrementando la oferta de viajeros por carretera pasando del 25% para volver a llegar al 100%.

En esta fase de desescalada se adoptó también el Acuerdo 29/2020, de 19 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobaba el “*Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León*”, ya que el fin del estado de alarma, el 21 de junio, no suponía ni la finalización de la pandemia ni la finalización de la crisis sanitaria. Es por eso por lo que la Junta de Castilla y León, en su condición de autoridad sanitaria, una vez que se produjese el levantamiento de las medidas derivadas del estado de alarma adoptó este Acuerdo, en base a la normativa sanitaria y de salud pública general.

Este Plan contemplaba obligaciones de carácter general, como el respeto de la distancia de seguridad interpersonal y la utilización de mascarillas, y la obligación de facilitar a la autoridad sanitaria la información de la identificación y datos de contacto de personas potencialmente afectadas.

También se incorporaban medidas generales de higiene y prevención, especialmente en los establecimientos y locales con apertura al público, en centros comerciales, en dispositivos de venta y cobro automático, máquinas expendedoras y de cobro, lavanderías autoservicio, en los establecimientos de hostelería y restauración, en actos de culto religioso, en piscinas de uso colectivo.

Dentro de este Plan también se incluyeron limitaciones de aforo y medidas de prevención específica por sectores, y se determinó a la Junta de Castilla y León y a las Entidades Locales como responsables de la vigilancia y control de las medidas de dicho Plan.

La evolución de las fases de desescalada permitió también la flexibilización de diversas restricciones de ámbito nacional establecidas en el estado de alarma. Esta flexibilización se materializó a través de la orden del Ministerio de Sanidad, *Orden SND/520/2020³⁷, de 12 de junio, por la que se modifican diversas órdenes para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma y se establecen las unidades territoriales que progresan a la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. En la fase 3 del proceso de desescalada se preveía que cada Comunidad Autónoma afectada pudiera modificar las medidas previstas en orden ministerial, y para ello la autoridad competente era el Presidente de la Comunidad Autónoma, tal y como establecía el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, de prórroga del estado de alarma.

³⁶ Orden FYM/380/2020, de 7 de mayo, por la que se establece un régimen específico de prestación de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera titularidad de la Comunidad de Castilla y León, y su aplicación a las distintas fases del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. (BOCYL, Orden FYM/380/2020, 2020)

³⁷ Orden SND/520/2020. (BOE, Orden SND/520/2020, 2020)

Por ello, el Acuerdo 7/2020, de 14 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León estableció medidas específicas en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León para las provincias que llegaran a la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Estas medidas se dirigieron a los establecimientos de hostelería y restauración, así como para establecimientos y locales de juegos y apuestas, flexibilizando las condiciones, pero velando aun por la salud pública. Por ejemplo, el consumo sólo se permitía sentado en mesa, y en caso de discotecas y bares de ocio nocturno no se permitía su reapertura, salvo si disponían de terraza al aire libre.

En otro ámbito de actuación, hay que indicar que en Castilla y León, debido al impacto negativo que el estado de alarma provocó en la actividad económica, se implantaron medidas específicas de apoyo, que completaban actuaciones del Estado. A nivel nacional se aprobaron, entre otros, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que determinó medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, y el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, con medidas complementarias. En Castilla y León, como se ha indicado, también se incorporaron medidas urgentes y extraordinarias, en el marco del Dialogo Social. Estas medidas se plasmaron en el Decreto-Ley 2/2020 de 16 de abril, de medidas urgentes y extraordinarias para la protección de las personas y las empresas de Castilla y León frente al impacto económico y social del COVID-19.³⁸, de 16 de abril. Además, con el Decreto-Ley 4/2020³⁹, de 1 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito de la contratación pública para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19.

También es de destacar el Decreto-Ley 5/2020⁴⁰, de 18 de junio, que reguló medidas extraordinarias para la atención social en centros residenciales de personas mayores y personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma.

- **Actuaciones en el periodo comprendido entre la finalización del primer estado de alarma y el decretado en octubre de 2020:**

Como continuación del Acuerdo 29/2020, de 19 de junio, se adoptó el Acuerdo 32/2020⁴¹, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León, sobre medidas a adoptar durante la situación de crisis sanitaria por COVID-19, en los centros de trabajo dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la reincorporación de los empleados públicos a la actividad cotidiana, organizando el trabajo, teniendo en cuenta

³⁸ Decreto-Ley 2/2020 de 16 de abril, de medidas urgentes y extraordinarias para la protección de las personas y las empresas de Castilla y León frente al impacto económico y social del COVID-19. <https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOCL-h-2020-90108-consolidado.pdf>

³⁹ Decreto-Ley 4/2020 de 1 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito de la contratación pública para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4559

⁴⁰ Decreto-Ley 5/2020 de 18 de junio, por el que se regulan las medidas extraordinarias que deben adoptarse en la atención social en los centros residenciales de personas mayores y personas con discapacidad en Castilla y León para garantizar la protección de usuarios y profesionales ante situaciones excepcionales de salud pública declaradas oficialmente. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOCL-h-2020-90235-consolidado.pdf>

⁴¹ Acuerdo 32/2020 de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León, sobre medidas a adoptar durante la situación de crisis sanitaria por COVID-19, en los centros de trabajo dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/07/03/pdf/BOCYL-D-03072020-2.pdf>.

el trabajo no presencial que podrá seguir desempeñándose si las necesidades lo permiten.

El Acuerdo 29/2020 fue modificado en varias ocasiones para adaptarse a la situación de la pandemia, así nos encontramos con el Acuerdo 33/2020, de 9 de julio, el Acuerdo 35/2020, de 16 de julio.

Para aplicar un régimen sancionador a los incumplimientos detectados en las obligaciones establecidas en el Plan de Prevención y Control de Castilla y León contra el COVID-19, se aprobó el Decreto-Ley 7/2020⁴², de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, contemplando sanciones que podían llegar a 600.000 euros si eran muy graves y hasta 3.000 euros si eran leves. Al incumplimiento de la obligación del uso de mascarillas le correspondía una sanción de 100 euros.

La flexibilización de las medidas en la desescalada provocó la llegada de nuevos brotes de la pandemia. Por este motivo fue obligado adoptar medidas más restrictivas en Castilla y León. Así nos encontramos con carácter general la Orden SAN/737/2020⁴³, de 31 de julio por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas adicionales para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, que restringió a los establecimientos de hostelería y restauración su actividad hasta las 01:30 horas, tanto en el interior como al aire libre, de forma que a las 02:00 deberían estar cerrados. También se establecieron restricciones horarias a los establecimientos y locales de juegos y apuestas y a las peñas.

Y como se ha indicado también fue necesario adoptar medidas restrictivas en algún municipio concreto para evitar la expansión de los brotes detectados, que fueron en aumento desde agosto y septiembre. Es el caso de la Orden SAN/752/2020, de 6 de agosto, mediante la cual se adoptaron para Aranda de Duero, medidas preventivas de carácter coercitivo, restringiendo la libre entrada y salida de personas del municipio, salvo casos excepcionales contemplados en la citada Orden. Esta orden, al limitar el derecho fundamental de libre circulación necesitó ratificación judicial.

Estas restricciones se extendieron también, a través de la Orden SAN/785/2020, de 21 de agosto, al municipio de Cantalejo, de la Orden SAN/786/2020, de 21 de agosto, al municipio de Carrascal del Río, de la Orden SAN/908/2020, de 18 de septiembre, al municipio de Íscar, de la Orden SAN/909/2020, de 18 de septiembre, al municipio de Pedrajas de San Esteban, de la Orden SAN/963/2020, de 25 de septiembre, al municipio de Miranda de Ebro.

Los brotes que iban en aumento en agosto, obligó a adoptar un nuevo Plan de Prevención, incluyendo en él, el régimen sancionador que se había aprobado a través

⁴² Decreto-Ley 7/2020 de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León.
<https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/07/24/pdf/BOCYL-D-24072020-1.pdf>

⁴³ Orden SAN/737/2020 de 31 de julio por la que se adoptan medidas sanitarias preventivas adicionales para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León.
https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/672486-orden-san-737-2020-de-31-jul-ca-castilla-y-leon-medidas-sanitarias-preventivas.html

del Decreto-Ley 7/2020. Por ello se aprobó el Acuerdo 46/2020, de 20 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó el “*Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León*”⁴⁴

En este plan se reforzó el uso de la mascarilla, obligándola también en las piscinas. También con carácter general se redujeron los aforos, la participación en los entierros y otras celebraciones religiosas. El aforo en hostelería y restauración también se vio reducido aún más, y en relación con el ocio nocturno se aplicó el cierre de la actividad en interior.

En el marco de las actuaciones coordinadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se aprobó el *Acuerdo 49/2020*⁴⁵, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se da publicidad, para general conocimiento y por ser de obligado cumplimiento, a la Orden comunicada del ministro de Sanidad, de 27 de agosto de 2020, mediante la que se aprueba la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública frente al COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020-22.

Para cubrir necesidades sociales, el *Decreto-Ley 9/2020*⁴⁶, de 10 de septiembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias para la atención domiciliaria de menores, personas dependientes o con discapacidad que deban guardar confinamiento domiciliario a causa de la pandemia COVID 19. Para ello estableció unas prestaciones económicas extraordinarias para la contratación de personas cuidadoras de menores de 12 años o personas dependientes o con discapacidad si por la aplicación de los protocolos sanitarios de lucha contra la COVID-19, era necesario prestar atención a los mismos.

La extensión de los brotes y ante la ausencia de una vacuna segura para proteger a la población, era necesario la implementación de medidas más estrictas para controlar la epidemia, por eso el *Acuerdo 63/2020*⁴⁷, de 2 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se da publicidad, para general conocimiento y por ser de obligado cumplimiento, a la Orden comunicada del ministro de Sanidad, de 30 de septiembre 2020, mediante la que se aprueba la declaración de actuaciones coordinadas en salud

⁴⁴ *Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria. Consejería de Sanidad. (2020).*

file:///C:/Users/ines%20cabanillas/Downloads/Plan+de+medidas+de+prevenci%C3%B3n+y+control+para+hacer+frente+a+la+crisis+sanitaria+ocasionada+por+la+COVID-19+en+la+Comunidad+de+Castilla+y+Le%C3%B3n.pdf

⁴⁵ *Acuerdo 49/2020 de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se da publicidad, para general conocimiento y por ser de obligado cumplimiento, a la Orden comunicada del ministro de Sanidad, de 27 de agosto de 2020, mediante la que se aprueba la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública frente al COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020-2.*

https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/673921-acuerdo-49-2020-de-31-ago-ca-de-castilla-y-leon-orden-comunicada-del-ministro.html

⁴⁶ *Decreto-Ley 9/2020, de 10 de septiembre por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias para la atención domiciliaria de menores, personas dependientes o con discapacidad que deban guardar confinamiento domiciliario a causa de la pandemia COVID 19.*

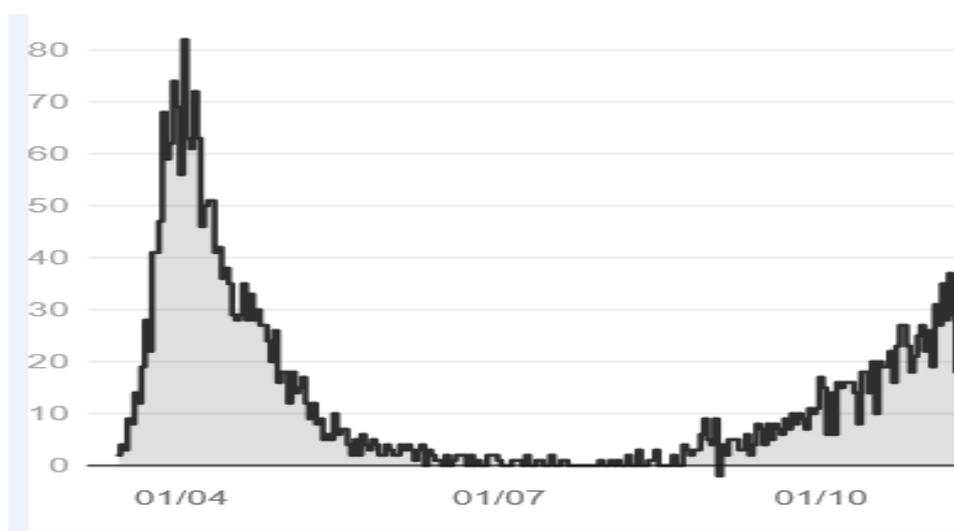
<https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOCL-h-2020-90400-consolidado.pdf>

⁴⁷ *Acuerdo 63/2020, de 2 de octubre de la Junta de Castilla y León, por el que se da publicidad, para general conocimiento y por ser de obligado cumplimiento, a la Orden comunicada del ministro de Sanidad, de 30 de septiembre 2020, mediante la que se aprueba la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV2.* <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-63-2020-2-octubre-junta-castilla-leon-da-publicidad>

pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV2, dio publicidad a una nueva Orden comunicada del Ministerio de Sanidad, de 30 de septiembre, con nuevas medidas coordinadas en salud pública. Estas actuaciones coordinadas, obligaban a las Comunidades Autónomas si concurrían tres circunstancias, de las cuatro que contemplaba, todas ellas en base a indicadores para poblaciones de más de 100.000 habitantes. Las medidas eran restringir la entrada y salida de personas de los municipios, la participación de agrupaciones de personas en eventos, limitación de aforos, entre otras.

La situación a mediados de octubre de 2020 indicaba claramente una nueva ola de epidemia que necesitaba actuaciones más estrictas.

ILUSTRACIÓN 10 FALLECIDOS AL DÍA DESDE EL 1 DE ABRIL HASTA NOVIEMBRE DE 2020 EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: La evolución de la COVID en Castilla y León. (El Norte de Castilla, 2021)

Para ello, se adoptaron medidas de restricción del movimiento en más municipios de Castilla y León, entre ellas, la Orden SAN/1072/2020, de 13 de octubre para San Pedro de Latarce, la Orden SAN/1099/2020, de 15 de octubre, para Salamanca, la Orden SAN/1120/2020, para San Andrés de Rabanedo, la Orden SAN/1119/2020, de 19 de octubre, para Palencia, etc.

Se aprobó también el *Decreto-Ley 10/2020*⁴⁸, de 22 de octubre de medidas urgentes para reforzar el control y sanción de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que dio seguridad jurídica para la aplicación de las sanciones a las distintas autoridades que tenían que actuar en Castilla y León, en el ámbito de sus competencias.

⁴⁸ *Decreto-Ley 10/2020, de 22 de octubre, de medidas urgentes para reforzar el control y sanción de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.* <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOCL-h-2020-90420-consolidado.pdf>

Y el 24 de octubre, el día anterior a la declaración del nuevo estado de alarma, se publicó en el BOCYL, *el Acuerdo 73/2020*⁴⁹, de 23 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se limita parcial y temporalmente la libertad de circulación de las personas en la Comunidad de Castilla y León por motivos muy graves de salud pública, afectando a determinadas medidas del plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, un toque de queda en todo el territorio de Castilla y León, desde las 22:00 horas de cada día a las 6:00 horas del día siguiente, por un periodo de 14 días naturales siguientes.

- **Actuaciones en el estado de alarma decretado en octubre de 2020**

En este periodo comprendido entre el 25 de octubre de 2020 y el 9 de mayo de 2021, el Real Decreto 926/2020 de estado de alarma contempló que la autoridad competente era el Gobierno de la Nación y la autoridad competente delegada en cada Comunidad Autónoma era el Presidente de dicha Comunidad, por lo tanto, en este periodo las Comunidades Autónomas tuvieron más actividad normativa que en el anterior estado de alarma. También hubo diferencia, respecto al periodo anterior fuera del estado de alarma, ya que en este la Consejería de Sanidad dejó de adoptar normativa y se limitó a informar las propuestas que se adoptarían bien por el Presidente de la Junta de Castilla y León o bien por la Junta de Castilla y León.

En el caso de Castilla y León, conforme al real decreto indicado, el Acuerdo 9/2020⁵⁰, de 25 de octubre, del Presidente de la Junta de Castilla y León estableció el toque de queda entre las 22:00 horas y las 6:00 horas del día siguiente, y ese mismo día se aprobó el Acuerdo 74/2020, de 25 de octubre, de la Junta de Castilla y León que dejó sin efectos el Acuerdo 73/2020, que aunque estableció una duración idéntica del toque de queda, pero la autoridad que debía determinarlo, en el estado de alarma, era el Presidente de la Junta de Castilla y León en vez de la Junta de Castilla y León.

Además, el Acuerdo 10/2020, de 28 de octubre, del Presidente de la Junta de Castilla y León restringió la entrada y salida de personas del territorio de la Comunidad para controlar más la expansión de los contagios, medida que fue prorrogada hasta el 11 de enero de 2021, por Acuerdo 1/2021, de 7 de enero, del Presidente de la Junta de Castilla y León. No obstante, para las fiestas navideñas se permitió una excepción para acudir al lugar de residencia habitual y se modificó el toque de queda por Acuerdo 20/2020, de 18 de diciembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León.

Este Acuerdo se complementó con el Acuerdo 11/2020, de 28 de octubre, del Presidente de la Junta de Castilla y León con nuevas medidas de contención como limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, limitación de la

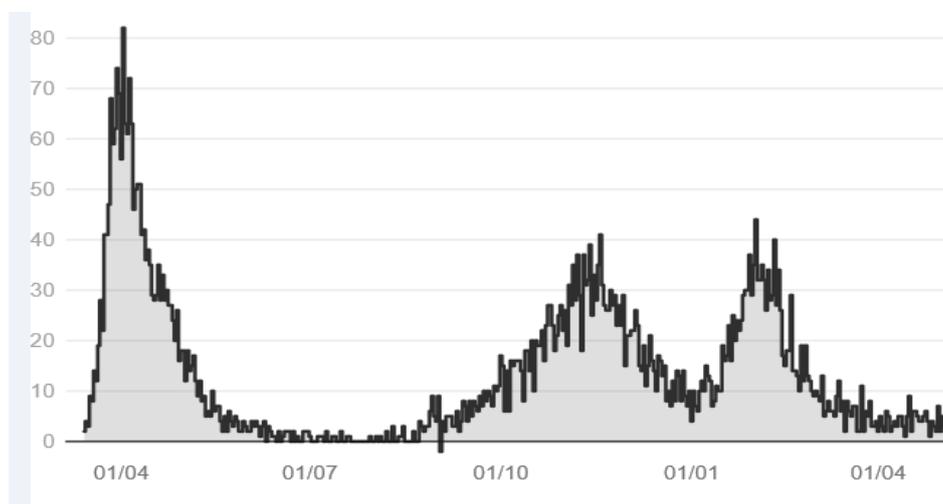
⁴⁹ Acuerdo 73/2020, de 23 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se limita parcial y temporalmente la libertad de circulación de las personas en la Comunidad de Castilla y León por motivos muy graves de salud pública, afectando a determinadas medidas del plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León. <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-73-2020-23-octubre-junta-castilla-leon-limita-parci>

⁵⁰ Acuerdo 9/2020, de 25 de octubre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad competente delegada dispuesta por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la SARS-CoV-2, por el que se determina la hora de comienzo de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno. <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-9-2020-25-octubre-presidente-junta-castilla-leon-au>

permanencia de personas en lugares de culto, y obligando a la Junta de Castilla y León aprobar un nuevo Plan de Medidas de Prevención y Control adaptado a la situación en sustitución del que existía aprobado por el Acuerdo 46/2020.

Según este planteamiento, el Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León determinó el nuevo “*Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria por COVID-19*” y además estableció el sistema de alerta que determinarían las actuaciones a adoptar, proporcionadas al nivel de riesgo de transmisión. Estos niveles de alerta, de acuerdo con las actuaciones de respuesta coordinada aprobadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 21 de octubre de 2020, fueron: Alerta 1 (riesgo muy bajo), Alerta 2 (riesgo medio), Alerta 3 (riesgo alto) y Alerta 4 (riesgo extremo). En base a esta disposición, se determinó por Acuerdo 78/2020, de 3 de noviembre, y por Acuerdo 2/2021, de 7 de enero, el nivel de alerta 4 (extremo) para todo el territorio de la Comunidad.

ILUSTRACIÓN 11 FALLECIDOS AL DÍA DE 1 DE ABRIL DE 2020 HASTA 1 DE ABRIL DE 2021 EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Periódico El Norte de Castilla. La evolución de la COVID en Castilla y León.⁵¹

En este periodo, hubo que adoptar medidas específicas en algún municipio o provincia, por la evolución de la situación epidemiológica particularmente grave que se estaba padeciendo, como fue en el municipio de Burgos, a través del Acuerdo 13/2020⁵², de 12 de noviembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, limitando a un máximo de tres personas la permanencia en espacios de uso público y privados, y limitando el aforo a la tercera parte en instalaciones de culto, o como fue la limitación de entrada y salida de personas en las provincias de Ávila y Segovia, a través del Acuerdo 16/2020, de 25 de noviembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, o incorporando esa limitación para la provincia de León y para el perímetro conjunto de las provincias de Salamanca, Ávila y Segovia, a través del Acuerdo 18/2020, de 3 de diciembre. Determinándose también cambio del nivel de alerta y manteniendo para algún territorio

⁵¹ Gráfico “la evolución de la COVID-19 en Castilla y León” extraído del periódico El Norte de Castilla. <https://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/evolucion-coronavirus-castilla-20210329194739-nt.html>

⁵² Acuerdo 13/2020, de 12 de noviembre. <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=21/01/2020>

el nivel de alerta extremo (alerta 4), como ocurrió con el Acuerdo 1/2021, de 1 de enero de 2021, para la provincia de Segovia.

La situación a mediados de enero, con toda la Comunidad de nuevo en estado de alerta 4 (extremo), motivó la adopción de tres acuerdos del Presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad delegada. El primero el Acuerdo 2/2021, de 15 de enero, que amplió el toque de queda, comenzando este a las 20:00 horas, finalizando a las 6:00 del día siguiente. El segundo, el Acuerdo 3/2021, de 15 de enero, que limitó la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de cuatro, y en lugares de culto sin superar un tercio del aforo ni 25 personas. El tercero fue el Acuerdo 4/2021, de 15 de enero, que limitó la entrada y salida de personas del territorio de cada provincia, por lo tanto, se producía una doble limitación, en la provincia y en la Comunidad Autónoma.

Es de destacar que sobre el Acuerdo 2/2021⁵³, de 15 de enero, del Presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad competente delegada dispuesta por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la SARS-CoV-2, por el que se determinan las horas de comienzo y finalización de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, se interpuso Recurso Contencioso-Administrativo en el Tribunal Supremo por el Gobierno de la nación, ya que no respetó la franja horaria que marcaba el Real Decreto del estado de alarma. El resultado fue la suspensión de este acuerdo por un Auto de 16 de febrero de 2021, ya que el estado de alarma decretado por el Estado sólo permitía que las autoridades delegadas de las Comunidades Autónomas establecieran el inicio del toque de queda entre las 22:00 horas y las 0:00 horas. Conocido este Auto, por Acuerdo 6/2021⁵⁴, de 16 de febrero, del Presidente de la Junta de Castilla y León, se estableció como inicio del toque de queda las 22:00 horas.

Para seguir frenando la escalada de la enfermedad, *el Acuerdo 8/2021⁵⁵, de 25 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se adopta el mantenimiento de las medidas sanitarias preventivas de carácter excepcional para la contención de la COVID-19 en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León*, acordadas mediante el Acuerdo 4/2021 de 12 de enero, suspendió la apertura al público de grandes establecimientos comerciales, con la excepción de aquellos con actividades esenciales, como eran los de alimentación, entre otros. También se suspendieron actividades en instalaciones deportivas en interiores, en instalaciones de juego y apuestas, y todas las actividades de restauración en el interior, permitiéndose sólo en terrazas al aire libre.

⁵³ Acuerdo 2/2021, de 15 de enero, del Presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad competente delegada dispuesta por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la SARS-CoV-2, por el que se determinan las horas de comienzo y finalización de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno. <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=16/01/2021>

⁵⁴ Acuerdo 6/2021, de 16 de febrero, del Presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad competente delegada dispuesta por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la SARS-CoV-2, por el que se determina la hora de comienzo de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno y se suspenden los efectos de los apartados 1 y 3 del Acuerdo 2/2021, de 15 de enero, del Presidente de la Junta de Castilla y León. https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/689204-acuerdo-6-2021-de-16-feb-ca-castilla-y-leon-determina-la-hora-de-comienzo.html

⁵⁵ Acuerdo 8/2021, de 25 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se adopta el mantenimiento de las medidas sanitarias preventivas de carácter excepcional para la contención de la COVID-19 en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León, acordadas mediante el Acuerdo 4/2021, de 12 de enero. https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/687240-acuerdo-8-2021-de-25-ene-ca-castilla-y-leon-mantenimiento-de-las-medidas.html

Estas medidas se limitaron más para determinados municipios de Castilla y León, a través del Acuerdo 10/2021, de 30 de enero, el Acuerdo 14/2021, de 6 de febrero, el Acuerdo 33/2021, de 5 de abril, el Acuerdo 40/2021, de 19 de abril, el Acuerdo 43/2021, de 26 de abril, y el Acuerdo 45/2021, de 3 de mayo de la Junta de Castilla y León suspendiendo también la actividad de restauración en terrazas al aire libre, museos, bibliotecas, cines, teatros, centros de ocio infantil y juvenil, etc.

También se adoptó como medida excepcional para contener la propagación, por Acuerdo 17/2021, de 16 de febrero de la Junta de Castilla y León, el establecer como horario máximo de apertura para todos los establecimientos, actividades y servicios, cuya actividad estuviera permitida, hasta las 20:00 horas, y sin embargo se flexibilizaron los movimientos de las personas eliminando la limitación de la entrada y salida en cada una de las provincias a través del Acuerdo 7/2021, de 18 de febrero, del Presidente de la Junta de Castilla y León.

En el mes de marzo y con motivo de la Semana Santa, por Acuerdo 9/2021, de 23 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, se limitó la permanencia de grupos de personas en espacios públicos a un máximo de cuatro, tanto abiertos como cerrados, salvo que fueran convivientes.

Desde el punto de vista sancionador, el Decreto-Ley 2/2021, de 25 de marzo, introdujo sanciones accesorias a las multas, como la posibilidad del cierre temporal del establecimiento, por un periodo máximo de cinco años, donde se haya producido la infracción.

También es de destacar en este periodo la aprobación del Decreto-Ley 1/2021, de 18 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para el sostenimiento y reactivación de los sectores turísticos y deportivos de Castilla y León frente al impacto de la COVID-19. Esta norma estableció subvenciones destinadas a dotar de liquidez a los establecimientos turísticos de Castilla y León.

Como preparación al nuevo periodo en el que se iba a entrar tras la finalización del estado de alarma el 9 de mayo, se aprobó el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se actualizaron los niveles de alerta sanitaria y el *“Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria por COVID-19 en Castilla y León”*, especialmente teniendo en cuenta la evolución del proceso de vacunación, que se inició en España y en Castilla y León en los últimos días de 2020, plan que es el que está en vigor a la fecha de elaborar este trabajo.

Este plan se basó en el marco de la nueva ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación contra COVID-19 en España y el *Real Decreto Ley 8/2021⁵⁶, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.*

⁵⁶ *Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.* Publicado en el BOE. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7351

- **Actuaciones con posterioridad al estado de alarma decretado en octubre de 2020 y hasta la quinta ola**

Finalizado el estado de alarma el 9 de mayo de 2021, se siguieron actualizando por la Junta de Castilla y León los municipios con medidas especiales, en concreto por el Acuerdo 47/2021, de 10 de mayo, y el Acuerdo 49/2021, de 20 de mayo.

La evolución positiva de la situación epidemiológica posibilitó rebajar los niveles de alerta, así a través del Acuerdo 52/2021, de 20 de mayo, de la Junta de Castilla y León, se declaró el nivel de alerta 3 para todo el territorio de Castilla y León, por Acuerdo 58/2021, de 3 de junio, se declaró el nivel de alerta 2, y por Acuerdo 66/2021, de 17 de junio, se declaró el nivel de alerta 1, este último con efectos a partir del 18 de junio de 2021 y mientras subsistiese la situación de riesgo que dio lugar a esta declaración de nivel de alerta.

La Junta de Castilla y León fue adaptando el Plan de Medidas de Prevención y Control que fue aprobado por *Acuerdo 46/2021*⁵⁷, de 6 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León, ante la progresiva mejora de la situación epidemiológica que se estaba viviendo, como por ejemplo la modificación efectuada por el *Acuerdo 51/2021*⁵⁸, de 20 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el *Acuerdo 46/2021*, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León, con horario de cierre en el interior de establecimientos de hostelería y restauración a la 01:00 horas para nivel de alerta 2, y para las terrazas a las 24:00 horas, en niveles de alerta 3 y 4.

El Acuerdo 57/2021⁵⁹, de 3 de junio, de la Junta de Castilla y León, flexibilizó las medidas a aplicar en los diferentes niveles de alerta para actividades físicas y deportivas y para el ocio nocturno, flexibilización que continuó con el Acuerdo 60/2021, de 10 de junio, de la Junta de Castilla y León, que incorporó como recomendación disponer en los espacios cerrados de un sistema de ventilación que permitiera mantener un adecuado nivel de CO₂, y la presencia de medidores colocados en lugares visibles, así como la delimitación del aforo máximo en establecimientos y locales comerciales minoristas, que se fijó en el 75% en niveles de alerta 1 y 2. También se flexibilizaron las medidas con el *Acuerdo 65/2021*⁶⁰, de 17 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se

⁵⁷ Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/05/07/pdf/BOCYL-D-07052021-24.pdf>

⁵⁸ Acuerdo 51/2021, de 20 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/05/21/pdf/BOCYL-D-21052021-16.pdf>

⁵⁹ Acuerdo 57/2021, de 3 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/06/04/pdf/BOCYL-D-04062021-11.pdf>

⁶⁰ Acuerdo 65/2021, de 17 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/06/18/pdf/BOCYL-D-18062021-9.pdf>

modifica el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León, permitiendo el consumo de alimentos y bebidas en salas de cine en nivel de alerta 1 y el aforo en las instalaciones deportivas se incrementó al 85% en espacios cerrados en el nivel de alerta 1, pasando al 75%, al 50% o a 1/3 para niveles de alerta 2, 3 y 4, respectivamente.

Con la modificación de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, a través del Real Decreto-Ley 13/2021, de 24 de junio, hubo que adaptar el Plan de Medidas de Prevención y Control en lo que respecta al uso de mascarillas, incorporando a dicho plan, a través del *Acuerdo 69/2021⁶¹, de 1 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León*, la obligación del uso de mascarillas a las personas mayores de seis años en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, independientemente del tipo de actividad que se desarrolle en el mismo, y en espacios al aire libre cuando no resulte posible mantener una distancia mínima de 1,5 metros entre las personas. Con anterioridad a esta modificación el Plan de Prevención y Control obligaba el uso de mascarillas tanto en espacios cerrados como abiertos.

No obstante, una vez acordado el nivel de alerta 1 y adoptadas la flexibilización de las medidas, a principios de julio, se comprobó un empeoramiento de la situación epidemiológica en Castilla y León y por lo tanto se volvieron a reforzar las medidas, en tanto que se avanzaba en el proceso de vacunación, empezando por aquellas actuaciones dirigidas a las actividades que producían mayor volumen de contagios, en concreto en actividades en el interior de los establecimientos de ocio nocturno y las peñas. Por lo tanto, a través del *Acuerdo 73/2021, de 8 de julio⁶², de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas especiales de salud pública en los establecimientos de ocio nocturno y las peñas*, se limitó el aforo en discotecas y salas de fiesta a 1/3, el resto de establecimientos de ocio nocturno el aforo se limitó al 75%. Asimismo, no se permitió el consumo en barra o de pie dentro del local. Las peñas se cerraron.

La evolución provocó también que por *Acuerdo 76/2021, de 19 de julio⁶³, de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas especiales de salud pública para la contención de la COVID-19 en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL*, no se permitió el consumo en barra o de pie en el interior de todos los establecimientos de hostelería y restauración, no pudiendo superar un aforo del 75% ni 10 personas por mesa. Se cerraban también discotecas y salas de fiesta para consumo interior. El horario de cierre de bares y actividades de ocio nocturno se determinó a las 01:30 horas, determinándose que la responsabilidad ante el incumplimiento sería de los clientes. También se estableció un bloque de

⁶¹ *Acuerdo 69/2021, de 1 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=12/04/2021>*

⁶² *Acuerdo 73/2021, de 8 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas especiales de salud pública en los establecimientos de ocio nocturno y las peñas. Publicado por el BOCYL. <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-73-2021-8-julio-junta-castilla-leon-adoptan-medidas>*

⁶³ *Acuerdo 76/2021, de 19 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas especiales de salud pública para la contención de la COVID-19 en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/07/20/pdf/BOCYL-D-20072021-17.pdf>*

recomendaciones como limitar los encuentros sociales fuera del grupo de convivencia estable. Estas medidas se prorrogaron en el tiempo por periodos de catorce días naturales por Acuerdo 78/2021, de 29 de julio, por Acuerdo 86/2021, de 12 de agosto y por Acuerdo 92/2021, de 26 de agosto, de la Junta de Castilla y León, esta última prórroga con el objetivo de controlar rebrotes que pudieran surgir con motivo de fiestas patronales que faltaban por celebrar en varios municipios de la Comunidad.

Teniendo en cuenta también la reactivación progresiva de eventos deportivos multitudinarios que se iban a producir tras la pausa estival, incluidos los que procederían de la Liga Nacional de Fútbol Profesional y de la Liga de la Asociación de Clubs de Baloncesto, fue necesario reforzar las medidas del Plan de Medidas de Prevención y Control para ellos en Castilla y León. Para ello, el Acuerdo 86/2021⁶⁴, de 12 de agosto, de la Junta de Castilla y León limitó el aforo al 40% en recintos abiertos y al 30% para recintos cerrados, garantizándose en todo caso una distancia interpersonal de 1,5 metros, y con uso de mascarilla. No se permite el consumo de bebidas y comidas durante el evento deportivo ni el consumo de tabaco, ni cigarrillos electrónicos.

La evolución epidemiológica como se puede observar en el gráfico adjunto rompió la tendencia de los meses anteriores y se empezó a hablar ya a finales de junio del inicio de una quinta ola de la epidemia, con un número de casos acumulado que alcanzaba a 26 de agosto prácticamente 300.000 personas en Castilla y León y 6.000 fallecidos. Teniendo en cuenta que por esas fechas ya se había vacunado con dos dosis al 72,8% de la población total de la Comunidad Autónoma (2.394.918 personas), se planteaba la necesidad de preparar el curso escolar 2021/2022 que se iniciaría, para la enseñanza obligatoria, el 10 de septiembre, incorporando un importante avance de la vacunación entre los jóvenes entre 12 y 19 años, ya que a 20 de agosto 108.000 jóvenes en esa edad, de los 168.000 existentes, no habían recibido aún ninguna dosis de vacuna. (El Norte de Castilla, 2021).

ILUSTRACIÓN 12 LOS CASOS COVID EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Periódico El Norte de Castilla.⁶⁵ (El Norte de Castilla, 2021)

⁶⁴ Acuerdo 86/2021, de 12 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se mantienen las medidas especiales de salud pública para la contención de la COVID-19 en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León adoptadas mediante Acuerdo 76/2021, de 19 de julio, de la Junta de Castilla y León. Publicado por el BOCYL. <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-86-2021-12-agosto-junta-castilla-leon-mantienen-med>

⁶⁵ Gráfico "Los casos COVID en Castilla y León" extraído del periódico El Norte de Castilla.

El 25 de agosto el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas decidieron mantener para el próximo curso el protocolo de medidas higiénico-sanitarias aprobado en mayo (referencia al protocolo). Los principales cambios respecto al curso anterior son el aumento en las ratios de educación infantil, que pasa de 20 a 25 niños por aula, y en secundaria, con la reducción de la distancia entre alumnos de 1,5 metros a 1,2, a elección de las Comunidades Autónomas. En el caso de Castilla y León se mantendrá la distancia en 1,5 metros. Las medidas de prevención podrían reajustarse en función del arranque del curso y del ritmo de vacunación que se espera que en la comunidad escolar, a partir de 12 años, se haya vacunado con primera dosis al 100%. (El Norte de Castilla, 2021).

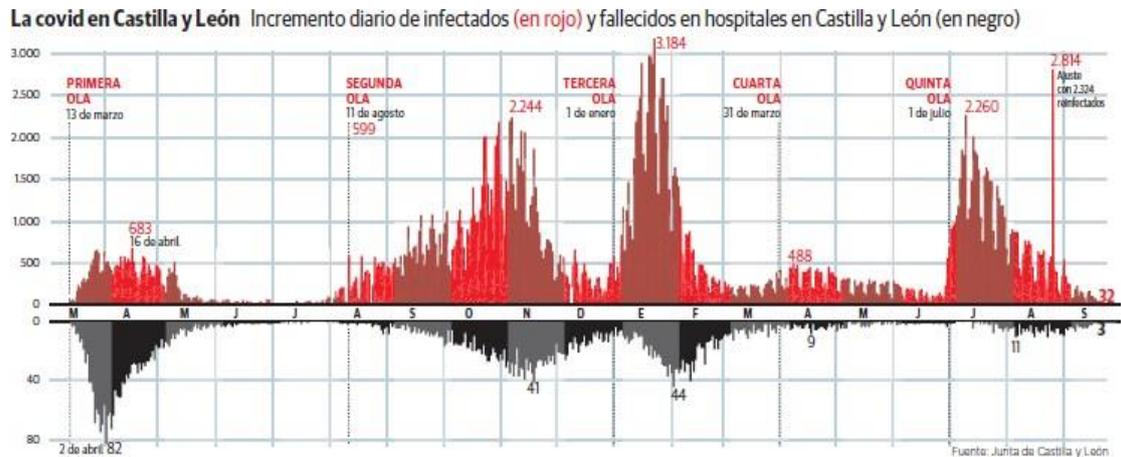
Tras la declaración del nivel de alerta 1, con el Acuerdo 66/2021, de 17 de junio, de la Junta de Castilla y León, y el aumento de los contagios, como se ha podido ver en el cuadro anterior, fue necesario adoptar medidas especiales en materia de salud pública para frenar estos contagios durante el verano, medidas que afectaron especialmente a la hostelería y la restauración, el ocio nocturno, las peñas, las actuaciones musicales, ferias, etc. Estas medidas han tenido vigencia hasta el 13 de septiembre de 2021 y han provocado un importante descenso de los contagios, que se ha visto reforzado por el alto nivel de vacunación de la población de Castilla y León, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

En consecuencia, se aprobó el Acuerdo 100/2021, de 16 de septiembre⁶⁶, de la Junta de Castilla y León por el que se declara la situación de riesgo controlado para todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León, basado en lo establecido en el apartado séptimo del Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo de la Junta de Castilla y León.

En esta nueva situación, y mientras los informes epidemiológicos no recomienden otras actuaciones, se mantiene como obligación para la población la utilización de mascarillas en los términos establecidos en la Ley 2/2021, de 29 de marzo y la prohibición de fumar en espacios al aire libre si no se puede mantener la distancia de seguridad, pero se pasa de establecer restricciones a determinar recomendaciones a la población de higiene y prevención, así como medidas de control de aforo y entrada, salida, circulación y presencia de público espectador o asistente en establecimientos.

⁶⁶ Acuerdo 100/2021 de 16 de septiembre. (BOCYL, Acuerdo 100/2021, 2021)

ILUSTRACIÓN 13 INCREMENTO DIARIO DE INFECTADOS Y FALLECIDOS EN HOSPITALES EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Periódico El Norte de Castilla, 21 de septiembre de 2021⁶⁷

La situación de la amenaza de la quinta ola que apareció a principios del verano, ha evolucionado muy positivamente pudiendo asegurarse que esta ola prácticamente ya ha pasado a finales de septiembre de 2021. Por otra parte, se reforzarán además las actuaciones de vacunación puesto que ya a mediados de septiembre se anunciaba el inicio de la vacunación con la tercera dosis en las residencias de la tercera edad, todo ello con el objetivo de reducir aún más los efectos de la pandemia.

⁶⁷ Gráfico "Incremento diario de infectados y fallecidos en hospitales de Castilla y León", extraído del periódico a papel El Norte de Castilla. 21.09.2021 pp-10

9. LAS RELACIONES LABORALES DURANTE LA PANDEMIA⁶⁸

La situación provocada por la pandemia de COVID-19 ha llevado consigo la adopción de medidas por parte del Gobierno de la nación en el estado de alarma y también fuera de él, dirigidas a evitar el contacto físico o de proximidad de las personas para evitar la propagación de la enfermedad. Estas medidas, la más importante, el confinamiento, seguida de la limitación de actividades económicas han producido asimismo una importante reducción de la actividad económica y laboral. No hay que olvidar que justamente en los centros de trabajo se producía un evidente riesgo de contagio por la proximidad de los trabajadores si no se adoptaban las medidas sanitarias adecuadas, que en muchos centros no era fácil adoptar, tanto por la forma de trabajar, cadenas de trabajo, despachos compartidos, habitáculos para usos comunes, etc.

Es justamente en este apartado, en la actividad laboral, donde el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ha demostrado contar con instrumentos flexibles que han ayudado a afrontar esta nueva situación excepcional, donde se han limitado y restringido actividades laborales, eso sí habiendo sido necesario dictar normativa específica de alcance temporal, durante la duración de la pandemia, corrigiendo y excepcionando para este periodo, la aplicabilidad de la normativa laboral existente.

No teníamos precedentes cercanos de tipo sanitario, sólo la experiencia de la crisis financiero-económica global de 2008, que se saldó con terminaciones masivas de contratos de trabajo, despidos y la amplia salida de trabajadores hacia el desempleo, incrementando los problemas sociales y las desigualdades. En este caso, el Derecho del Trabajo se utilizó como un instrumento de política económica, no de política social, para superar los problemas financieros y económicos, aunque es verdad que esta crisis y la actual sanitaria no son equivalentes. En la crisis de 2008 se establecieron medidas que daban más poder a las empresas y flexibilizaban sus actuaciones, frente a importantes sacrificios de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

En la situación de esta crisis sanitaria por COVID-19 el enfoque ha sido distinto al llevado a cabo en la crisis financiero-económica pasada. Como principio, se ha primado la salud de las personas frente a la actividad económica, protegiendo sólo la actividad esencial, y valorando continuamente si el sistema sanitario corría peligro de colapso que obligarían a adoptar medidas más drásticas, sabiendo lo que suponía eso: descenso de la actividad y de la renta.

Esto ha llevado en el estado de alarma a un impacto muy negativo en las actividades de la industria, la construcción, el turismo, la hostelería y restauración y el comercio en general, exceptuando por supuesto las actividades económicas esenciales, como el suministro de alimentos, la industria farmacéutica, entre otras.

El enfoque ha sido por tanto muy distinto, ya que en este caso las medidas adoptadas han sido por una parte económicas, como se verá en el apartado correspondiente y de empleo y Seguridad Social, estas últimas orientadas a no destruir empleo, facilitando el trabajo no presencial y la suspensión de contratos y no la extinción de los mismos.

⁶⁸ Dueñas Herrero, L.. (2020). El Derecho al trabajo y las medidas laborales adoptadas para superar la crisis sanitaria y económica, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. (directores): *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020
Bravo-Ferrer, M. E.-P.: *Un nuevo Derecho del Trabajo en la emergencia. Las medidas Laborales y de seguridad social*, Lefebvre, Madrid, 2020.

Como ya se ha indicado, en el estado de alarma el Gobierno de la nación ha limitado de una manera muy importante, incluso suspendiendo, los derechos fundamentales de libertad de empresa y el del trabajo presencial en determinados sectores, mientras que ha mantenido la obligación de trabajar presencialmente en sectores y actividades calificados como esenciales.

La declaración de este estado excepcional y temporal ha ido acompañada de diferentes normativas que van desde reales decretos-leyes hasta órdenes ministeriales y resoluciones de Direcciones Generales, que en el caso del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social han puesto en marcha las medidas que han ido dirigidas sobre todo a la protección de los trabajadores, ante un escenario de prácticamente parón de la actividad económica.

Es importante recordar que las medidas que se han adoptado y se siguen adoptando en materia laboral son competencia exclusiva del Estado de acuerdo al artículo 149.1.7ª de la CE, por lo tanto no es que se adoptaran por el Estado por la propia declaración del estado de alarma, como podría pensarse, no, se aplicaron por el desarrollo de su propia competencia, aunque indudablemente si no se hubiera declarado esa situación no hubiera dado lugar a todo ese conjunto de normas coyunturales.

En consecuencia, como se ha indicado, nos vamos a encontrar, en un periodo de tiempo muy breve, en menos de un año, con un bloque importante de diferentes disposiciones del Gobierno, que por su urgencia han adoptado, como norma de mayor rango, la forma de real decreto-ley, como veremos a continuación, adoptándose estas normas, en base al artículo 86 de la CE que permite al Gobierno dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.

La urgente necesidad estaba justificada por la situación de la pandemia. La normativa que se iba a regular, debería haber tenido carácter de ley, sin embargo, la tramitación ordinaria de la ley hubiera llevado consigo un tiempo excesivamente largo, que no permitiría poner en práctica urgentemente la misma, por lo tanto, la opción del real decreto-ley fue la opción necesaria.

En un principio, la declaración del estado de alarma vino precedida del *Real Decreto-ley 6/2020⁶⁹, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública*. En este real decreto-ley, desde el punto de vista del trabajo, y teniendo en cuenta la declaración, efectuada en enero de 2020 de la Organización Mundial de la Salud de emergencia de salud pública de ámbito internacional por el virus COVID-19, ya se consideró, para garantizar la prestación social de los trabajadores, como situación asimilada a accidente de trabajo, exclusivamente para la prestación económica de Incapacidad Temporal del sistema de seguridad social, los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19. Esta misma consideración se adoptó dos días después, a través del *Real Decreto-ley 7/2020⁷⁰, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 para los regímenes especiales de funcionarios públicos*.

⁶⁹ *Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública*. Publicado en el BOE. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3434

⁷⁰ *Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19*. Publicado en el BOE. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580>

Ya en estado de alarma, la primera norma que aprueba el Gobierno de la nación que contiene medidas en materia laboral es el Real Decreto-ley 8/2020, de 10 de marzo⁷¹, el objetivo de esta norma como recoge su exposición de motivos es minimizar el impacto social y facilitar que la actividad se recupere tan pronto como la situación sanitaria mejore, por lo tanto los efectos negativos provocados por la pandemia se prevén transitorios y las medidas adoptadas se dirigen a evitar un impacto permanente o estructural, con una salida masiva de trabajadores al desempleo, muy especialmente en los trabajadores temporales y en los autónomos.

Pero antes de desarrollar las medidas de este real decreto, es importante señalar un decreto posterior, pero muy cercano en el tiempo, pues se aprobó dos semanas y media después. Nos estamos refiriendo al *Real Decreto 10/2020, de 29 de marzo*⁷², 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, aprobado en pleno estado de alarma.

La actividad laboral y profesional era la causa que explicaba la mayoría de los desplazamientos de las personas. Por eso fue necesario establecer una medida excepcional y temporal en el ámbito laboral, que permitiera limitar los desplazamientos a los centros de trabajo. El Real Decreto 10/2020 regula 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 prestara servicios en empresas o entidades del sector público o privado, que desarrollaban actividades no esenciales, cuya actividad no hubiera sido paralizada por la declaración del estado de alarma.

Este real decreto-ley, fue desarrollado por el Ministerio de Sanidad a través de la *Orden SND/307/2020, de 30 de marzo*⁷³ 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. También es importante destacar que esta orden ministerial aclaraba que las actividades de representación sindical y patronal no estaban afectadas por las restricciones de movilidad establecidas en el estado de alarma, con el fin de garantizar la asistencia y asesoramiento a personas trabajadoras y empleadoras. Esta orden ministerial también implantó un modelo de declaración responsable a emitir para los trabajadores por cuenta ajena que no debían acogerse al permiso retribuido, con el objeto de facilitar los trayectos necesarios entre su lugar de residencia y su lugar de trabajo, en el estado de alarma.

Con este permiso, obligatorio, las personas trabajadoras conservaban el derecho a la retribución que les hubiera correspondido de estar prestando servicios con carácter ordinario, incluyendo salario base y complementos salariales.

⁷¹ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Publicado en el BOE. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3824

⁷² Real Decreto 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. Publicado en el BOE. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4166>

⁷³ Orden SND/307/2020, de 30 de marzo, 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. Publicado en el BOE. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4196-consolidado.pdf>

Con esta medida, se extendió una obligación doble, a las empresas y a los empleadores a conceder y a las personas trabajadoras por cuenta ajena a disfrutar un permiso retribuido recuperable de duración limitada.

Este permiso no era aplicable para aquellas personas que tenían contratos suspendidos en ese periodo y aquellas que pudieran continuar prestando servicios a distancia.

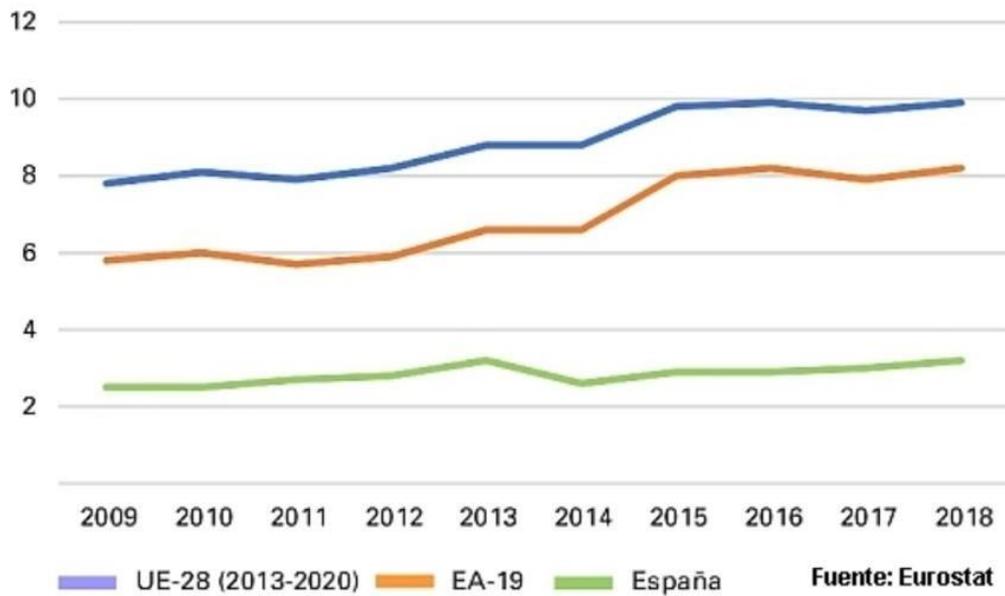
Volviendo al Real Decreto-ley 8/2020, nos encontramos con cuatro tipos de medidas que se ponen en marcha en el estado de alarma, a través de esta normativa:

- la primera de ellas, afecta a la organización del trabajo. Para ello “se declara preferente el trabajo a distancia”. Con ello se pretende no paralizar la actividad económica por el confinamiento y se obliga a establecer sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos como el trabajo a distancia, es decir el trabajo no presencial en centros de trabajo, para el desarrollo del mismo en casa, incluyendo en este supuesto no presencial el denominado “teletrabajo”, con conexión telemática desde la casa del trabajador a los centros de trabajo.

Esta declaración se hizo si ello era técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación resultaba proporcionado. Además, se indica claramente que esta medida debe ser prioritaria frente a la cesación temporal o reducción de la actividad (artículo 5 RD-ley 8/2020), por lo tanto, claramente la medida iba encaminada a proteger el derecho al trabajo de los trabajadores.

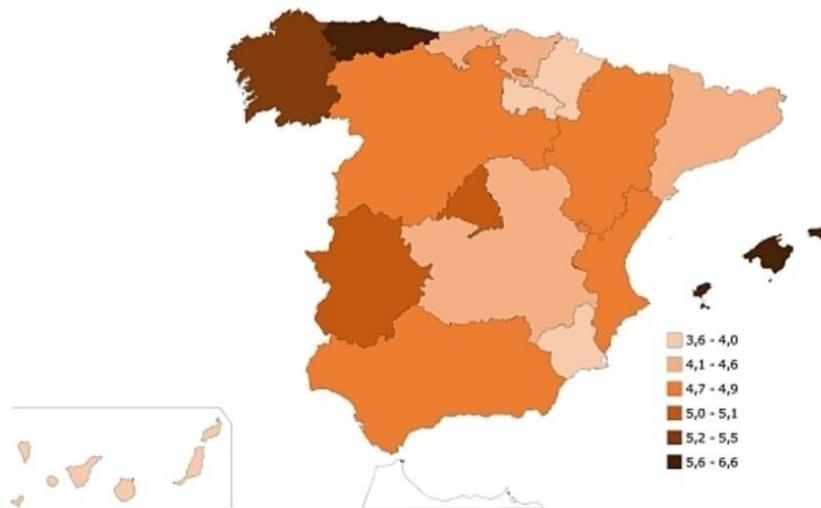
Respecto al trabajo no presencial, hay que tener en cuenta que esta modalidad ha tenido muy poco desarrollo en España y en la UE hasta la pandemia del COVID. Como puede apreciarse en el gráfico adjunto, aunque sí se apreciaba una moderada tendencia al alza. Según los datos de la Encuesta de Población Activa en 2019, las personas que normalmente o más de la mitad de los días trabajan en casa era del 4,8% de los ocupados, y los que ocasionalmente lo hacían era del 3,5%, valores como se aprecia, insignificantes. Por Comunidades Autónomas destacaban Principado de Asturias (6,6%), Islas Baleares (5,8%) y Galicia (5,5%). Estos porcentajes son más bajos que en el resto de Estados de la UE, destacando Países Bajos (14%) y Finlandia (13,3%).

ILUSTRACIÓN 14 OCUPADOS QUE TRABAJAN ALGUNAS VECES DESDE CASA (%)



Fuente: INE. *El Teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19*.⁷⁴ febrero de 2020

Ilustración 15 OCUPADOS QUE TRABAJAN NORMALMENTE DESDE CASA (%) 2019



Fuente: *El Teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19*. febrero de 2020⁷⁵

⁷⁴ Gráfico extraído del INE “*El Teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19*” donde se puede apreciar la evolución desde el año 2009 hasta el 2018. Publicado en febrero de 2020. https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&p_agename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifrasINE

⁷⁵ Gráfico extraído del INE “*El Teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19*” que refleja las personas ocupadas que trabajan normalmente desde casa en porcentaje en el año 2019. Publicado en febrero de 2020. https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&p_agename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifrasINE

El efecto del confinamiento en 2020 ha impulsado notoriamente el trabajo no presencial, de hecho, en el segundo trimestre de ese año en España utilizaban esta forma de trabajo el 16,2% de los ocupados, unos 3 millones de personas, es decir se multiplicó prácticamente por cuatro la utilización de esta modalidad de trabajo. En el tercer y cuarto trimestre de 2020, esta cifra bajó al 10%. Un año después, en el primer trimestre de 2021, alejado ya el confinamiento, el 11,2% de los ocupados, 2,1 millones de personas, han seguido trabajando desde sus casas.⁷⁶

La implantación del teletrabajo ha sido desigual en las distintas comunidades autónomas. La presencia de empresas de mayor tamaño, con más medios, ha provocado que tanto la Comunidad de Madrid, como Cataluña presenten mayores tasas de aumento del teletrabajo. Ambas comunidades concentran siete de cada diez nuevos teletrabajadores en toda España. La llegada de la pandemia ha dado la vuelta al punto de partida respecto a la posibilidad de trabajar a distancia. Madrid ha pasado a encabezar la lista, seguida de Cataluña y Andalucía.

Por lo tanto, la pandemia y la regulación expresa del teletrabajo, como veremos más adelante, han consolidado un incremento de la modalidad no presencial, fundamentalmente a través del teletrabajo. La necesidad de mantener la actividad productiva ha obligado a que, en aquellas empresas en las que es posible operar a distancia, se ofrezca esta alternativa a sus empleados. Sin embargo, este crecimiento ha sido menor que el experimentado en otros Estados de la Unión Europea como Finlandia (25,1%), Luxemburgo (23,1%), Irlanda (21,5%), en el otro extremo Bulgaria, Rumania, Croacia y Hungría se encuentran entre el 1,2% y el 3,6% de los ocupados.

En esta medida adoptada en el Real -ley 8/2020, es importante cómo se evita la obligación, establecida en el artículo 16 la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, de evaluación de riesgos a través de una “autoevaluación realizada voluntariamente por la propia persona trabajadora”, evitando así que sea la empresa la que llevara a cabo esta evaluación, que frenaría su puesta en práctica.

Con esta medida, por tanto, se ha dado un impulso importante, lamentablemente por necesidad, a la implantación del teletrabajo en España, que contaba con una participación muy reducida, y llevó posteriormente, como a continuación veremos a una regulación más precisa. *“Puede decirse que tal fenómeno constituye el cambio de organización del trabajo y de actividad empresarial más intenso y rápido que se ha producido de todas las transformaciones conocidas en la historia del trabajo”* (Cruz Villalón, 2020: 412)⁷⁷.

Efectivamente, la escasa regulación del trabajo no presencial, llevó a la necesidad de una regulación específica. El trabajo a distancia estaba definido en el artículo 13 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores,

⁷⁶ Información extraída de un artículo de RTVE “El teletrabajo crece en España”

<https://www.rtve.es/noticias/20210616/teletrabajo-consolidada-espana/2104581.shtml#:~:text=La%20pandemia%20del%20coronavirus%20ha,los%20confinamientos%20fueron%20m%C3%A1s%20severos.> (RTVE, 2021)

⁷⁷ Cruz Villalón, J.: “Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 4, 2020, p. 412.

aprobado por *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre*⁷⁸, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores definiendo este como “la prestación de la actividad laboral que se realice de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por este de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo”. Sin embargo, esta mención en la ley era totalmente insuficiente para las necesidades de aplicación de esta modalidad de trabajo.

Por eso, con la pandemia se aprobó el *Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre*⁷⁹, de trabajo a distancia. La propia exposición de motivos de esta norma indica “Esta norma es, además, fruto de la concertación social, de un dilatado proceso de reflexión y debate compartidos que ha conseguido culminar en el Acuerdo de Trabajo a Distancia (ATD)”, que se incluye en el Capítulo II de este real decreto-ley.

Esta norma básica, con alcance general a cualquiera que sea el sector profesional desarrolla tres aspectos, que ya aparecían en el “Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo”⁸⁰. En primer lugar, la definición del trabajo a distancia y el teletrabajo. De acuerdo al artículo 2 el teletrabajo es “aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación” y como trabajo a distancia se presta en el domicilio del trabajador o en el lugar elegido por este, “durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular”, entendiéndose que este concepto se aplica cuando en un periodo de referencia de tres meses, se desarrolla en un mínimo del 30% de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo. Esto supone dos días de jornada completa a la semana. Esto ya supera el concepto del artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores. Se garantiza además la necesaria flexibilidad en su uso.

En segundo lugar, el real decreto-ley establece el carácter voluntario para la persona trabajadora y la empresa, debiéndose adoptar mediante un acuerdo por escrito. No obstante, se establecen ciertas limitaciones en supuestos concretos, como los menores y los contratos formativos. En los contratos de trabajo celebrados con menores de edad y en los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, se debe garantizar un mínimo del 50% de trabajo presencial.

En tercer lugar, en lo que afecta a las condiciones de trabajo, las personas que desarrollan trabajo a distancia se beneficiarán de los mismos derechos que los garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables a las personas que trabajen en los locales de la empresa, y no constituya esta modalidad de trabajo, causa justificativa, por sí misma, para modificar las condiciones laborales ni para extinguir la relación de trabajo.

Este real decreto-ley regula también aspectos necesarios que garanticen la protección de los derechos de los trabajadores que se acojan a esta modalidad. Así, por ejemplo, deben figurar de manera expresa en el acuerdo de la empresa,

⁷⁸ *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*. Publicado en el BOE. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

⁷⁹ *Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia*. Publicado en el BOE. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11043>

la entrega e instalación de equipos y medios necesarios para el desarrollo del trabajo a distancia, el ejercicio de acciones formativas adecuadas y específicas, la promoción profesional, la organización del tiempo de trabajo, incluida la flexibilidad y los periodos de disponibilidad, entre otros aspectos.

No obstante, el trabajo a distancia implantado excepcionalmente como consecuencia de la pandemia quedó al margen de este marco normativo, aplicándose la normativa laboral ordinaria.

Esta norma ha sido implícitamente derogada por la *Ley 10/2021, de 9 de julio*⁸¹, *de trabajo a distancia*, que fue el resultado del trámite parlamentario del Real Decreto-ley 28/2020, no sufriendo cambios respecto al texto que aprobó el gobierno, con la excepción de algunos aspectos como la inclusión de una cláusula de no discriminación, directa o indirecta, hacia las personas trabajadoras que presten servicio a distancia motivada por razón de edad, antigüedad o grupo profesional o la discapacidad, que se añaden a la que ya se contemplaba por razón de sexo. También se incluyó que los equipos fueran universalmente accesibles.

- La segunda medida que hay que destacar del Real Decreto-ley 8/2020, realmente es un paquete de medidas que se encuadran en las denominadas en el real decreto-ley como “medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos”. Estas medidas persiguen evitar que una situación coyuntural, como es la producida por la pandemia, tenga un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo. Con ellas se prioriza el mantenimiento del empleo sobre la extinción de los contratos, utilizando la suspensión de contratos o la reducción de jornada.

Por ello en primer lugar se determina que las pérdidas de actividad consecuencia de COVID-19, como cierres temporales de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público o por movilidad de las personas o mercancías, por falta de suministros, por contagio de la plantilla o aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados, tendrán la consideración de situación de fuerza mayor a los efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada.

Para estos casos, se establece un procedimiento de tramitación sencillo que altera las vigentes reglas de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs), de forma que la autoridad laboral resolverá la solicitud presentada por la empresa en el plazo de cinco días.

En segundo lugar, y alternativamente, las empresas también podrán decidir la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, relacionadas con COVID-19.

También este real decreto-ley establece que en los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada autorizados en base a fuerza mayor temporal vinculada al COVID-19, la Tesorería General de la Seguridad Social exonerará a la empresa del abono de la aportación empresarial a la Seguridad

⁸¹ *Ley 10/2021, de 9 de Julio, de trabajo a distancia*. Publicado en el BOE <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-11472> (BOE, Ley 10/2021, 2021)

Social. Esta exoneración será del 75% de la aportación empresarial si la empresa tiene 50 o más trabajadores.

La exoneración anterior no tendrá efectos para la persona trabajadora, manteniéndose la consideración de dicho periodo como efectivamente cotizados.

Y finalmente se adoptan medidas extraordinarias en materia de protección del desempleo en los supuestos en que la empresa decida la suspensión de contratos o la reducción temporal de la jornada de trabajo (ERTEs) por las causas anteriormente citadas. En concreto el reconocimiento a los trabajadores afectados, del derecho a la prestación contributiva por desempleo, aunque carezcan del periodo de ocupación cotizada mínimo necesario para ello y no computar el tiempo en que se perciba la prestación por desempleo a los efectos de consumir los periodos máximos de percepción establecidos.

Con este paquete de medidas lo que se persigue es que una vez concluido el procedimiento que se originó por la paralización productiva por la pandemia, no se proceda al despido de todos o una parte de los trabajadores.

Para evitar la salida directa de los trabajadores del mercado laboral, especialmente las personas más jóvenes o con contratos temporales, e incentivar la recuperación de la actividad de las empresas y, por tanto, del empleo, el Gobierno de la nación ha prorrogado en varias ocasiones los beneficios y exoneraciones de los ERTes.

En concreto, hasta la fecha, se han prorrogado en cinco ocasiones, y estas prórrogas se han facilitado en el marco del diálogo social, con acuerdos tripartitos entre el Gobierno, la patronal (CEOE y CEPYME) y los representantes de los trabajadores (los sindicatos CC OO y UGT).

Es de destacar, que si bien el Real Decreto-ley 8/2020 no fue fruto del consenso con los interlocutores económicos y sociales, quizás por la urgencia de poner en marcha las medidas que se incluían en él, sin embargo, las prórrogas sí fueron acordadas. La primera de ellas con el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, que prorrogó las medidas hasta el 30 de junio de 2020 (*“Primer Acuerdo Social en Defensa del Empleo”* I ASDE de 8 de mayo).

La segunda prórroga se puso en marcha con la aprobación del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, que prorrogó las medidas de empleo hasta el 30 de septiembre de 2020, esta prórroga fue fruto del *“Segundo Acuerdo Social en Defensa del Empleo”* (II ASDE) por la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria en el funcionamiento regular de las empresas y el carácter no homogéneo de la recuperación de la actividad.

La tercera prórroga fue el resultado de la aprobación del Real decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, que en este caso prorrogó las medidas de empleo hasta el 31 de enero de 2021, también fruto del dialogo social, en concreto materializado por el *“Tercer Acuerdo Social en Defensa del Empleo”* (III ASDE).

La cuarta prórroga se materializó con el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, que prorrogó las medidas hasta el 31 de mayo de 2021, en este caso fruto del “*Cuarto Acuerdo Social en Defensa del Empleo*” (IV ASDE), si bien la prórroga supuso una importante simplificación en términos de gestión para las empresas beneficiadas con las medidas.

La última prórroga, hasta la fecha, se aprobó el 27 de mayo de 2021, prorrogando las medidas hasta el 30 de septiembre de 2021, a través del Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo⁸², sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.

Este real decreto ley, recoge esta prórroga como fruto del dialogo social con el “*Quinto Acuerdo Social en Defensa del Empleo*” (V ASDE)⁸³, firmado el 26 de mayo de 2021, que consideró que las medidas adoptadas están sirviendo para proteger el empleo y son un indudablemente un auxilio indispensable para la economía siendo necesario mantenerlas por el tiempo imprescindible.

Efectivamente la medida implantada de los ERTEs, ha posibilitado que, desde mediados de 2020 aproximadamente un millón de personas no fueran directamente al desempleo. La evolución de esta situación laboral ha estado muy condicionada a las restricciones en la actividad, especialmente en la hostelería y la actividad económica directamente relacionada con ellas.

Desde la puesta en marcha de esta medida que afecta a los ERTEs, hasta la fecha, se ha producido una evolución en descenso que ha pasado en España de 3.576.192 personas acogidas, en abril de 2020, hasta 706.107 en septiembre de 2020, para volver a subir hasta 928.045 en enero de 2021, y a partir de aquí un continuo descenso hasta 263.323 en agosto de 2021 (estas cifras son medias mensuales), según la Tesorería General de la Seguridad Social.

⁸² Real Decreto-ley 11/2021 de 27 de mayo, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos. Publicado en el BOE. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8877

⁸³ V Acuerdo Social en Defensa del Empleo (V ASDE). Firmado el 27 de mayo de 2021. <http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-boe-boja/Acuerdo-Social-en-defensa-del-Empleo.pdf>

ILUSTRACIÓN 16 EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ERTE MEDIA MENSUAL



Fuente: Elaboración propia con la estadística de la Tesorería General de la Seguridad Social (Consejo de Ministros, 2021)

- La tercera medida del Real Decreto-ley 8/2020 consiste en la regulación de los derechos de adaptación del horario y reducción especial de jornada (en este caso con la reducción proporcional de su salario) por obligaciones o deberes de cuidado del cónyuge o pareja de hecho y de familiares por consanguinidad hasta el segundo grado de la persona trabajadora por cuenta ajena debidos a circunstancias excepcionales derivadas de la COVID-19. En este apartado también se incluyen los efectos que producen los cierres de centros educativos.
- La cuarta medida del Real Decreto-ley 8/2020 es la prestación extraordinaria por cese de actividad, para los trabajadores autónomos que cotizan en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, cuyas actividades han quedado suspendidas por el estado de alarma o no cesando su actividad, su facturación se ha reducido en al menos de un 75% en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior. Esta prestación, equivalente al 70% de la base mínima de cotización, fue de una duración de un mes, ampliándose hasta el último día del mes en el que finalizó el estado de alarma.

El objetivo, con el paquete de medidas puestas en marcha con el Real Decreto-ley 8/2020 era por tanto proteger el empleo. Este objetivo se reforzó con la aprobación del Real Decreto-ley 9/2020, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

En este real decreto es necesario destacar tres medidas. En primer lugar, un refuerzo a las actividades desarrolladas en centros, servicios y establecimientos sanitarios, y a los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas con discapacidad, todos ellos son considerados como servicios esenciales en el estado de alarma, y por lo tanto deben mantener su actividad y sólo pueden reducir o suspender su actividad si así lo determina la autoridad competente.

En segundo lugar, ya con carácter general, el real decreto-ley, determina que la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, en las que se amparan las medidas de suspensión (ERTEs) previstas en el Real Decreto-ley 8/2020,

no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido.

Con esta medida se intenta evitar un posible argumento para transformar los ERTes en Expedientes de Regulación de Empleo (EREs), que ya con carácter definitivo trasladaría a los trabajadores de forma definitiva al desempleo. No obstante, hay juristas que piensan que *“la literalidad de la norma lleva a concluir que la falta de justificación se reconduce, por aplicación de las reglas ordinarias de la extinción del contrato de trabajo, a la calificación de improcedencia, lo que simplemente monetariza el tratamiento de la indemnización de tales despidos sin causa justificativa, pero no garantiza una verdadera estabilidad real en el puesto de trabajo”* (Fernández Avilés, 2021: 24). En definitiva, que esta última medida debería haber sido más clara, para evitar, en todo caso las extinciones de contratos de trabajo, y prohibir expresamente los despidos, por estas causas, como ha sucedido en otros países europeos.

La tercera medida a destacar del Real Decreto-ley 9/2020, es la dirigida a proteger el empleo temporal. Con ella, se establece la interrupción del cómputo de duración de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo y de interinidad, de forma que estos contratos no pueden extinguirse por causa de la crisis sanitaria. Esto implica que esos contratos puedan pasar al ERTE que solicite la empresa.

La situación de la pandemia y sus efectos en el empleo han afectado a todo el entorno de la UE, donde se han adoptado medidas similares para la protección del empleo, pivotando en los ERTes. Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, la tasa de paro no experimentó grandes variaciones en el segundo trimestre de 2020, el de mayor impacto. En la media de la UE el paro creció muy ligeramente en comparación con el primer trimestre de ese año, del 7,1 al 7,2%, siendo España y Grecia los Estados con mayor crecimiento del paro, en concreto en España se pasó del 13,9% al 15%.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que como se adoptaron medidas que primaban el mantenimiento del empleo frente al desempleo, la tasa de paro no es un indicador adecuado para analizar la situación que se estaba produciendo en estos países con la crisis sanitaria, ya que una parte importante de los trabajadores estaban en el segundo trimestre de 2020 acogidos a ERTes y estas personas en su situación no se consideran desempleadas.

Aquí sí que encontramos un importante impacto si consideramos el porcentaje de ausencias en el trabajo por suspensión temporal de empleo (ERTes), ya que, en la UE, de media, se pasó del 2,2 al 11,7%. Los Estados donde mayor impacto tuvieron los ERTes en las personas ocupadas fueron por orden Eslovenia, Grecia y España. En el caso de España se pasó del 2,9% de los ocupados al 18,3%. También hay que destacar la situación de los países más cercanos a España, en Portugal de pasó del 1,3% al 15,5%, en Francia del 2,4% al 11,7% y en Italia del 3% al 11,5%.

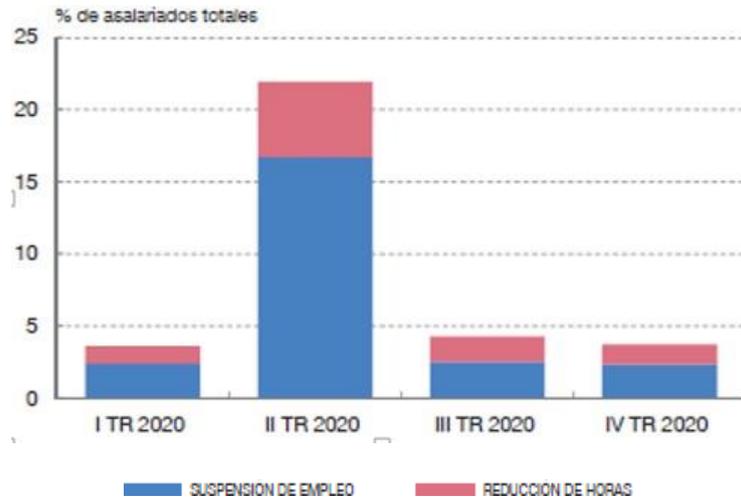
	Tasa de actividad		Tasa de empleo		Tasa de paro		Tasa de paro ampliada		Ausencias por suspensión temporal de empleo (b)	
	I TR 2020	II TR 2020	I TR 2020	II TR 2020	I TR 2020	II TR 2020	I TR 2020	II TR 2020	I TR 2020	II TR 2020
UEM (c)	78,0	76,9	72,5	71,4	7,1	7,2	14,5	15,8	2,2	11,7
Francia	77,5	76,4	71,7	71,1	7,5	6,9	15,1	15,3	2,4	12,0
Italia	69,4	67,3	63,3	61,9	8,7	8,0	21,0	23,6	3,0	11,5
España	77,6	76,2	66,8	64,7	13,9	15,0	22,6	25,0	2,9	18,3
Países Bajos	82,8	82,3	80,6	79,7	2,7	3,1	8,7	10,2	0,5	1,7
Bélgica	74,1	73,2	70,4	69,6	5,0	5,0	11,0	11,7	1,6	7,8
Grecia	72,9	72,5	61,3	60,2	16,0	17,0	23,4	24,8	3,6	21,4
Portugal	80,6	78,3	75,5	73,7	6,3	5,9	12,4	13,7	1,3	15,5
Austria	79,6	78,8	76,2	74,5	4,4	5,5	10,7	13,3	0,7	3,4
Finlandia	82,2	81,9	77,1	76,2	6,2	6,9	13,2	15,3	0,7	4,1
Eslovaquia	77,6	77,2	73,0	72,2	5,9	6,4	8,3	9,0	0,3	2,4
Irlanda	78,0	76,2	74,5	72,8	4,5	4,5	12,1	15,5	0,7	5,2
Lituania	83,9	84,1	78,2	76,7	6,8	8,8	9,3	11,2	—	1,2
Eslovenia	80,1	78,5	76,7	74,5	4,2	5,1	6,7	7,8	1,4	15,8
Letonia	83,9	84,5	77,7	77,3	7,4	8,5	14,1	13,5	—	2,5
Estonia	84,6	83,3	80,7	77,4	4,7	7,1	8,6	10,9	—	—
Chipre	81,1	81,0	75,7	75,1	6,7	7,3	13,3	14,3	3,9	26,0
Luxemburgo	75,8	76,5	71,2	71,8	6,1	6,2	11,5	12,2	0,8	2,9
Malta	81,0	80,9	78,2	77,5	3,4	4,2	5,9	6,4	4,1	10,2

Fuente: El impacto del confinamiento sobre el mercado de trabajo del área del euro durante la primera mitad de 2020. Boletín económico 4/2020 Banco de España. (Banco de España, 2020)

Si pasamos a un análisis más detallado en España, el resultado de estas medidas se ha podido apreciar a lo largo de todo el año 2020. Según los datos de la Encuesta de la Población Activa, claramente se aprecia una importantísima utilización de los ERTES como mecanismo de ajuste temporal del empleo, por parte de las empresas desde el inicio de la crisis sanitaria y la adopción de las medidas de empleo, con mayor intensidad en el segundo trimestre de 2020.

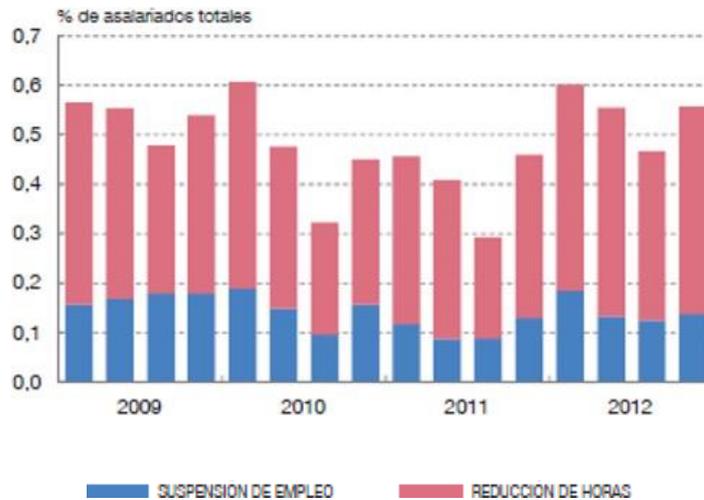
La utilización de este instrumento, en materia de empleo, ha sido en general mucho más importante que en la crisis financiero-económica de 2008, en la que la utilización de los ERTES se situó en torno al 0,5% de los asalariados, como se aprecia en los cuadros adjuntos.

ILUSTRACIÓN 18 INCIDENCIA DE LOS ERTE EN 2020



Fuente: Boletín Económico 2/2021. Banco de España (Banco de España, 2021)

ILUSTRACIÓN 19 INCIDENCIA DE LOS ERTE EN LA GRAN RECESIÓN



Fuente: Boletín Económico 2/2021. Banco de España. (Banco de España, 2021)

Esta diferencia en la utilización de los ERTEs, entre la situación de crisis sanitaria y crisis financiero-económica, se debe a la propia naturaleza de la crisis. En la actual, la crisis es ajena a la propia actividad de las empresas y tiene un carácter más transitorio.

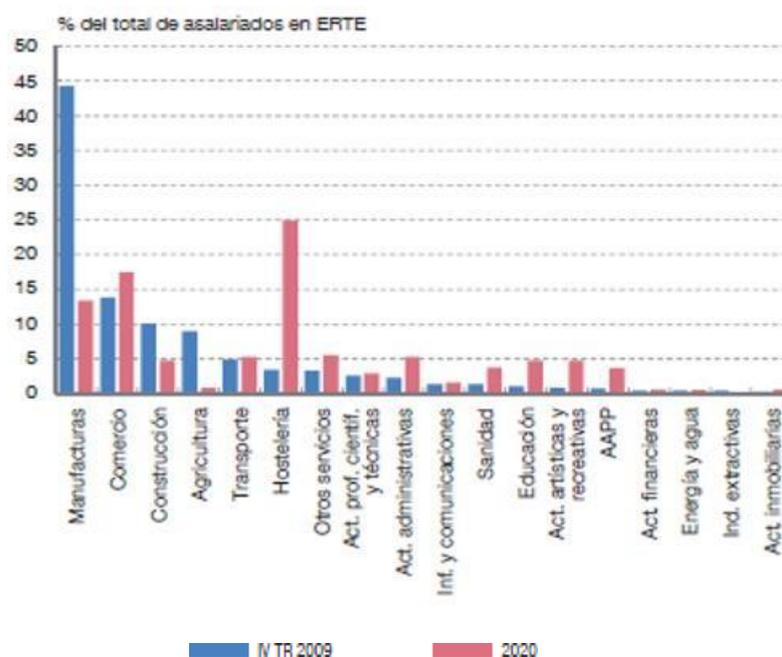
Ya en esta crisis sanitaria, en el primer trimestre de 2020, el 4% de los asalariados estaban en ERTE, no hay que olvidar que las restricciones introducidas por la pandemia se empezaron a adoptar a mediados de marzo. Este porcentaje se elevó en el segundo trimestre de 2020 al 21,9%, esto supuso tres millones de personas. En el segundo

semestre, ya en proceso de desescalada y nueva normalidad, se produjo una reducción llegando al 5,3% en el tercer trimestre y al 4,7% a final de año.

En el periodo de mayor incidencia de los ERTes, segundo trimestre de 2020, el 80% de los trabajadores acogidos a ellos estaban incluidos en ERTes de suspensión de empleo, mientras que el 20% restante vieron disminuida su jornada laboral. En el segundo semestre el porcentaje de trabajadores afectados por reducción de jornada fue incrementándose hasta situarse en el 38% en el último trimestre de 2020.

Respecto a la incidencia por sectores de actividad, y también en comparación con la crisis financiero-económica, que es la referencia, en esta última los ERTes afectaron principalmente a las actividades de manufacturas y con menor intensidad a la construcción y el comercio. Sin embargo, en la crisis sanitaria actual, los ERTes prevalecen en el sector de la hostelería, sector muy afectado por las restricciones, en primer lugar, confinamiento de la población y a continuación limitación de actividad.

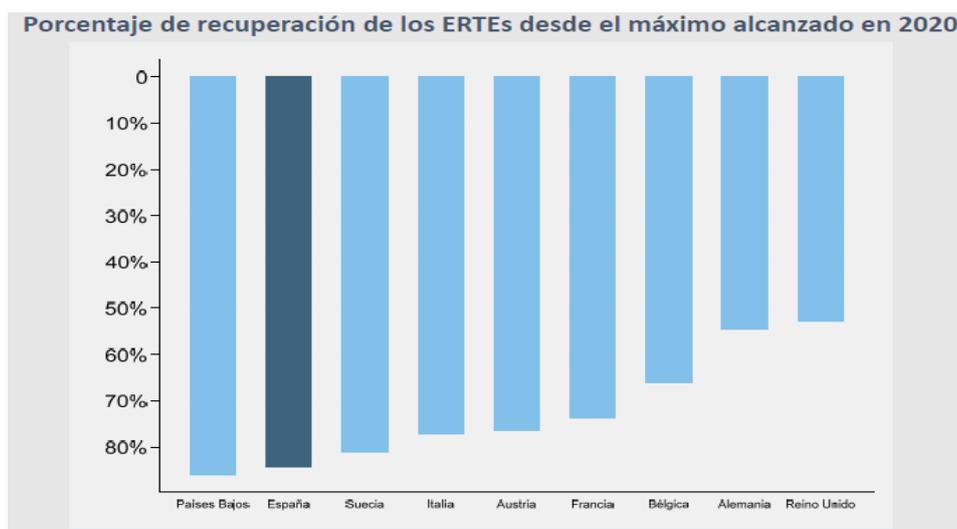
ILUSTRACIÓN 20 DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS TRABAJADORES EN ERTE



Fuente: Boletín Económico 2/2021. Banco de España. (Banco de España, 2021)

La evolución de la medida, con las prórrogas que se han producido hasta 30 de septiembre de 2021, provocaron una importante aceptación por parte de los empresarios, como se ha indicado anteriormente afectó a un millón de trabajadores en los momentos más complicados de 2021, y a más de tres millones en el primer estado de alarma de 2020. Sin embargo, las posibilidades de reiniciar las actividades económicas con la flexibilización de las medidas de control, ha permitido reconducir la situación de suspensiones de trabajo al ejercicio del mismo. España ha sido uno de los países de la UE, donde se ha reconducido la actividad en mayor medida, como se aprecia en el gráfico adjunto.

ILUSTRACIÓN 21 PORCENTAJE DE RECUPERACIÓN DE LOS ERTES DESDE EL MÁXIMO ALCANZADO EN 2020



Fuente: Presentación nuevas medidas de protección para trabajadores y empresas. (Consejo de Ministros, 2021)

A mediados de agosto de 2021, con el buen ritmo de vacunación y el incremento de la actividad veraniega, ha permitido el regreso a sus puestos de trabajo de muchos empleados. Según el Ministerio de Seguridad Social, en esas fechas 286.000 personas se encontraban aun en ERTes (la media en agosto fue al final 263.000).

En el caso de Castilla y León, desde las 145.000 personas acogidas a estos ERTes, en marzo de 2020, se pasó a 43.600 en octubre de 2020 y en agosto de 2021 a 11.000, por la flexibilización de las medidas restrictivas para el control de la pandemia y la reactivación de las actividades de ocio y hostelería. En la Ilustración 16 se puede ver claramente la tendencia de disminución en Castilla y León, similar a la tendencia nacional.

Esto supone que los ERTes en Castilla y León han pasado de suponer el 20% de las afiliaciones a la Seguridad Social al 1,5% en el mes citado.

ILUSTRACIÓN 22 TRABAJADORES AFECTADOS POR ERTE

	No Fuerza Mayor	Fuerza Mayor	Suma	Impedimento limitación, etc	Total ERTE	Afiliados a la S. S.	Ratio
Ávila	58	135	193	295	488	39.409	1,24%
Burgos	137	402	539	754	1.293	117.232	1,10%
León	143	509	652	942	1.594	121.796	1,31%
Palencia	936	159	1.095	356	1.451	49.162	2,95%
Salamanca	183	513	696	1.057	1.753	91.659	1,91%
Segovia	110	134	244	387	631	46.211	1,37%
Soria	193	47	240	177	417	31.828	1,31%
Valladolid	691	670	1.361	1.311	2.672	174.259	1,53%
Zamora	41	168	209	323	532	41.274	1,29%
Castilla y León	2.492	2.737	5.229	5.602	10.831	712.830	1,52%

Fuente: Periódico El Norte de Castilla (Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, 2021)

Como se ha indicado, la medida que se puso en marcha para favorecer los ERTes, expiraba el 30 de septiembre. Sin embargo, a finales de este mes se alcanzó entre las organizaciones sindicales UGT y CC.OO., las patronales CEOE y CEPYME, y el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el *VI Acuerdo Social en Defensa del Empleo (VI ASDE)*⁸⁴, en el que se ha recogido la prórroga de los ERTes.

Esta prórroga se ha materializado a través del *Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre*⁸⁵, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, que prorroga esta medida hasta el 28 de febrero de 2022, pero con un esquema nuevo: la formación será obligatoria para las empresas que se mantengan en ERTE. Todos los ERTes en vigor a 30 de septiembre de 2021 se renovarán automáticamente hasta el 31 de octubre de este año con las mismas condiciones anteriores, pero si quieren ampliarse a partir de noviembre, deberán solicitar a la autoridad laboral la prórroga para extender los beneficios hasta el 28 de febrero de 2022. Todas las empresas tendrán una exoneración del 80% de las cuotas de sus trabajadores en ERTE si ofrecen formación, pero si no dan esta formación, la exoneración se reduce al 40% para las empresas que tengan más de diez trabajadores y al 50% si tienen diez empleados o menos.

El número mínimo de horas de formación de cada trabajador será de 30 en las empresas de 10 a 49 empleados y de 40 para las que tienen 50 o más.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta, que a pesar de haber puesto en marcha por el Ministerio de Trabajo este mecanismo para proteger el empleo durante la pandemia, ya que incluía una cláusula que obligaba a las empresas acogidas a mantener toda la plantilla durante seis meses o de lo contrario las empresas deberían devolver las cotizaciones exoneradas, los despidos colectivos en Castilla y León ya superan en agosto de 2021, la cifra de todo el año 2020. Las empresas de Castilla y León han presentado este año, hasta

⁸⁴ VI ASDE. CEOE. Publicado el 28.09.2021. <https://www.csedano.com/documentos/vi-asde-28092021-lineas-maestras.pdf>

⁸⁵ *Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.* (BOE, Real Decreto-ley 18/2021, 2021)

agosto, 24 expedientes de regulación de empleo extintivos (EREs) que afectan a 862 trabajadores, en todo el año 2020, este tipo de expedientes afectó a 762 trabajadores.

ILUSTRACIÓN 23 EXPEDIENTES DE REGULACIÓN EXTINTIVOS

	2019		2020		2021 (12 agosto)	
	Nº Exp	Trabajadores	Nº Exp	Trabajadores	Nº Exp	Trabaj.
Ávila	3	45	0	0	1	21
Burgos	3	71	13	227	3	106
León	4	58	7	196	2	32
Palencia	0	0	3	37	3	42
Salamanca	6	60	4	105	4	39
Segovia	3	21	4	57	0	0
Soria	0	0	2	20	1	25
Valladolid	10	100	7	87	5	154
Zamora	3	33	9	33	3	37
D. G. de Trabajo	0	0	0	0	2	406
Castilla y León	32	388	49	762	24	862

Fuente: Periódico El Norte de Castilla. (Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, 2021)

Desde el punto de vista del coste de las medidas adoptadas a nivel nacional para contener el empleo, hay que tener en cuenta que las prestaciones por desempleos y las exoneraciones a la Seguridad Social, que han derivado de los ERTes prorrogados, han llevado a un gasto aproximado acumulado de 2021 de unos 27.000 millones de euros en España, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), como se puede apreciar en el cuadro adjunto.

ILUSTRACIÓN 24 LA ABULTADA FACTURA DEL COVID EN ESPAÑA

La abultada factura del Covid en España 

Estimación AIReF

CONCEPTO	2020		2021	
	MILL. €	% PIB	MILL. €	% PIB
Administración Central	2.307	0,2	21	0,0
Medidas de gastos	2.083	0,2	437	0,0
Gasto sanitario	1.317	0,1	77,0	0,0
Medidas de gasto social	147	0,0	0,0	0,0
Otras medidas de gasto	619	0,1	360,0	0,0
Medidas fiscales	224	0,0	-16	0,0
IVA Rebaja tipos material sanitario COVID-19 y libro electrónico	72	0,0	52	0,0
IS. Pagos fraccionados PYMES	72	0,0	-72	0,0
Renuncia al Régimen de Estimación Objetiva del IRPF y Régimen Simplificado y Especial Agrario del IVA	6	0,0	4	0,0
Reducción proporcional en Estimación Objetiva por los días en estado de alarma	74	0,0	0	0,0
FSS	30.536	0,9	10.881	0,9
ERTEs Prestación contributiva por desempleo	14.738	0,3	4.171	0,3
Exoneración cotización	6.018	0,2	2.271	0,2
Autónomos Prestación por cese de actividad	4.726	0,0	157	0,0
Exoneración cotización	2.388	0,0	63	0,0
Incapacidad laboral temporal (ILT)	2.108	0,1	1.263	0,1
Resto de medidas	66	0,0	0	0,0
Ingreso Mínimo Vital	492	0,2	2.956	0,2
CCAA	11.502	0,7	8.566	0,7
Medidas ingreso CCAA*	537	0,0	367	0,0
Medidas gasto no sanitario CCAA**	3.615	0,3	3.756	0,3
Medidas gasto sanitario CCAA	7.349	0,4	4.443	0,4
CCLL	2.959	0,1	1.326	0,1
Medidas ingreso CCLL***	1.255	0,0	474	0,0
Medidas gasto CCLL	1.705	0,1	852	0,1
Total medidas	47.304	1,7	21.195	1,7

(*) Sin transferencias de AGE. (**) Sin transferencias a CCLL (***) sin transferencias de AGE y CCAA.
Fuente: AIReF. elEconomista

Fuente: Periódico El Economista. 6.02.2021⁸⁶

El importante coste de esta medida ha podido ser soportado por el Gobierno de la nación por el apoyo de la UE, que ha puesto a disposición de los Estados miembros que lo soliciten ayuda a través del “Instrumento Europeo de Apoyo para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia” (Instrumento SURE)⁸⁷. Este instrumento moviliza recursos financieros a los Estados miembros mediante préstamos, en el caso de España se han recibido hasta el primer semestre de 2021 recursos financieros por valor de 21.324 millones de euros, que han posibilitado cubrir el gasto derivado de los ERTes, por la crisis sanitaria de COVID-19.

También es importante destacar en materia de empleo, y protección social, dos medidas puestas en marcha con el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, que incorporó

⁸⁶ Tabla extraída del periódico El Economista “El coste de Ertes y ayudas a autónomos ya supone el 56% del dinero a fondo perdido que llegará de la UE” Publicado el 6 de febrero de 2021.

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11034998/02/21/El-coste-de-Ertes-y-ayudas-a-autonomos-ya-supone-el-56-del-dinero-a-fondo-perdido-que-llegara-de-la-UE.html>

⁸⁷ Instrumento Europeo de Apoyo para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

Publicado por la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es#:~:text=El%20Instrumento%20Europeo%20de%20Apoyo,econ%C3%B3micas%20y%20sociales%20negativas%20del

medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la pandemia.

Entre las medidas destacan las dirigidas a colectivos vulnerables, como son las trabajadoras del hogar familiar, que difícilmente pueden desarrollar su actividad ante la crisis sanitaria. Estas trabajadoras no cotizan por desempleo por lo tanto no pueden acceder al derecho a la prestación por desempleo. Ante esta desprotección el real decreto-ley aprueba un subsidio extraordinario temporal por la falta de actividad, la reducción de las horas trabajadas o la extinción del contrato como consecuencia de la COVID-19.

La cuantía del subsidio dependió de la retribución percibida con anterioridad, así como de la reducción de actividad que se sufrió, exigiéndose una prueba acreditativa de dicha reducción al empleador. En todo caso la cuantía máxima a percibir fue el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) sin pagas extraordinarias.

Otra medida a destacar del Real Decreto-ley 11/2020 fue la aprobación de un subsidio excepcional para aquellas personas trabajadoras cuyo contrato temporal llegaba a su fin con posterioridad a la declaración del estado de alarma, colectivo particularmente afectado por la situación de crisis sanitaria y que podrían no tener cobertura de la Seguridad Social, por no tener la cotización necesaria para acceder a una prestación o subsidio. Este subsidio fue de 430 euros, equivalente al 80% del IPREM vigente, con una duración de un mes, ampliable.

A pesar de todas estas medidas de índole laboral, la pandemia ha afectado directamente a la actividad económica de una forma muy significativa. La evolución de las restricciones sanitarias está permitiendo una vuelta a la normalidad progresiva, pero evidentemente los efectos provocados en la actividad reflejan lo que supone una pandemia de estas dimensiones para toda la actividad económica, como se aprecia en los gráficos que se detallan a continuación de la evolución del PIB nacional y de Castilla y León, con una bajada del PIB que supuso una reducción de algo más del 20% anual en España y cerca de este porcentaje en Castilla y León.

ILUSTRACIÓN 25 EVOLUCIÓN PIB EN ESPAÑA



Fuente: D.G. de Presupuestos y Estadísticas de la Junta de Castilla y León con datos del INE

ILUSTRACIÓN 26 EVOLUCIÓN PIB EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: D.G. de Presupuestos y Estadísticas de la Junta de Castilla y León

10. CONCLUSIÓN

Como hemos podido observar a lo largo de este trabajo se han abordado los temas principales a tratar. Los aspectos jurídicos detallados nos indican actuaciones en dos escenarios diferentes, por una parte, afrontando la situación extraordinaria de emergencia sanitaria, a nivel nacional para frenar los contagios, las muertes y el colapso sanitario al que nos dirigíamos. Este escenario, por su urgencia, fue llevado a cabo por decisiones del Gobierno de la nación con la declaración del “Estado de alarma”, asumiendo el Gobierno de la nación la toma de decisiones incluso en competencias que eran de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha determinado que esta medida no fue legal, suspendía derechos fundamentales y en consecuencia debería haberse adoptado otro procedimiento, en concreto el Estado de excepción. Es importante destacar que el Tribunal no ha cuestionado las medidas adoptadas en concreto, que por otra parte se estaban adoptando en otros países de Europa, el problema fue el procedimiento adoptado.

El segundo escenario jurídico tratado es el de fuera del estado de alarma, en lo que se denominó “la nueva normalidad”, caracterizado porque las decisiones se adoptan por las Comunidades Autónomas y no por el Gobierno de la nación. En esta situación ha sido fundamental la coordinación, centrada en decisiones que se adoptaban en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Pública, y que se aplicaban posteriormente, bien por el estado o bien por las Comunidades Autónomas. En esta fase es importante destacar que las decisiones que se adoptaban por las Comunidades Autónomas y que afectaban a derechos fundamentales, tenían que ser autorizadas por la justicia, en el caso de Castilla y León una actuación que se adoptó fue anulada por un juez.

En todo caso, todo el marco jurídico que se ha aplicado nos va a servir de referencia ante nuevas situaciones y será importante el tratamiento de los derechos fundamentales de las personas para obtener los resultados que se pretenden, respetando los procedimientos marcados por la ley.

Por otro lado, la pandemia ha tenido importantes efectos en materia social y económica, debido al confinamiento y a otras medidas restrictivas. En los centros de trabajo se producían contactos que facilitaban el contagio y esto había que controlarlo.

En la pandemia, la normativa en materia laboral, que es competencia exclusiva del Estado, se ha orientado a la protección de la salud frente a la economía, es decir orientación social frente a la orientación económica. Se determinaron actividades y servicios esenciales para evitar que cerraran las empresas, como por ejemplo las actividades ligadas a la producción y venta de alimentos, se llegó a obligar a las empresas a conceder permisos obligatorios retribuidos y recuperables para que no estuvieran los empleados en los centros de trabajo, se recurrió a la extensión del teletrabajo, una forma no presencial y telemática de trabajar y así evitar el contacto entre personas, medida que se utilizó por tres

millones de trabajadores en España, cuatro veces más de lo habitual que significó un importante impulso de esta modalidad laboral.

Y también, como fruto de los acuerdos entre el Gobierno de la nación y los sindicatos de trabajadores, se adoptaron medidas para evitar que una situación coyuntural, como es la producida por la pandemia, tuviera un impacto negativo sobre el empleo. Por ello en las medidas adoptadas se priorizó el mantenimiento del empleo sobre la extinción de los contratos, utilizando la suspensión de contratos o la reducción de jornada con Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) frente a los despidos colectivos con EREs.

La utilización de los ERTEs con la pandemia de COVID-19 ha sido en general mucho más importante que en la crisis financiero-económica de 2008. Esta diferencia en la utilización se debe a la propia naturaleza de la crisis. En la actual, la crisis es ajena a la propia actividad de las empresas y tiene un carácter más transitorio.

Estas medidas de contención del empleo, en los momentos más difíciles, dieron resultado, sin embargo, hay que indicar que tuvieron también un importante coste económico para el Estado, con estimaciones de un coste acumulado en 2021 de aproximadamente 27.000 millones de euros en España.

A la vista de todo este trabajo, en mi opinión la situación que se presentó fue una situación extraordinaria, sin precedentes, donde había que actuar de forma muy rápida desde el punto de vista de la salud de las personas, frenando los contagios para evitar el colapso de los hospitales. Sin embargo, los procedimientos jurídicos que permite la CE, que afectan a los derechos fundamentales de las personas, no son rápidos y lo que se necesitaba era la rapidez. Por lo tanto, desde la perspectiva jurídica, no fue acertada la decisión del estado de alarma como así lo ha determinado el Tribunal Constitucional, y lo que hace falta es un procedimiento excepcional y rápido que permita actuar en problemas sanitarios evitando contagios.

Desde el punto de vista de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, sí fue muy acertado la adopción de medidas de forma coordinada entre todas a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Pública, siempre con la autorización judicial, si afectaba a derechos fundamentales.

Por último, desde el enfoque social, las medidas fueron acertadas porque se intentó proteger el empleo, y por eso la fórmula de utilizar los ERTEs en vez de los EREs fue positiva, pero es cierto que supuso un importante gasto público. Además, aprovechando esta situación se reguló el teletrabajo, casi de forma obligada porque la situación lo requería.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila, M. H.-B. (marzo de 2020). *El Covid-19 en España y sus primeras consecuencias*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/10142>

Bravo-Ferrer, M. E.-P. (2020). *Un nuevo Derecho del Trabajo en la emergencia. Las medidas Laborales y de seguridad social*. Lefebvre.

Cruz Villalón, J. (2020): "Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia", *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 4.

Dueñas Herrero, L. (2021). "El Derecho al Trabajo y las medidas laborales adoptadas para superar las crisis sanitaria y económica", en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dir.): *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

Durántez Palazuelos, L.: "Derecho excepcional en el estado de alarma y su incidencia en la asunción de responsabilidades", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n51º /2020, pp.

Fernández Avilés (2021): "Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada", en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dir.): *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

Fueyo, M. D. (2020). *El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en Tiempos de Pandemia*. Zaragoza.

Janini, T. d.-S. (2021). *Estado Autonómico y Lucha contra la Pandemia (Los Efectos Horizontales de la COVID-19 sobre el Sistema Constitucional*.

Palazuelos, L. D. (2020). *Derecho excepcional en el estado de alarma y su incidencia en la asunción de responsabilidades*. *Revista Jurídica de Castilla y León* nº51.

Palazuelos, L. D. (Junio de 2020). *Revista Jurídica de Castilla y León* nº51. Obtenido de <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1284960540262/Redaccion>

Solozábal Echavarría, J. J. (2021): "Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma", en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J. F. (dir.): *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

WEB CONSULTADAS

ABC. (23 de Marzo de 2020). *Primer fallecimiento en España*. ABC.

BBC. (29 de febrero de 2020). *Casos de coronavirus fuera de China*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51669082>

Castilla, E. N. (19 de mayo de 2020). *La evolución de la COVID en Castilla y León*. Obtenido de <https://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/evolucion-coronavirus-castilla-20210329194739-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.elnortedecastilla.es%2Fcastillayleon%2Fevolucion-coronavirus-castilla-20210329194739-nt.html>

- Castilla, E. N. (21 de agosto de 2021). Expedientes de regulación extintivos.
- Castilla, E. N. (18 de agosto de 2021). Trabajadores afectados por ERTE.
- Castilla, E. N. (27 de Febrero de 2020). *Primer caso COVID en Castilla y León*. El Norte de Castilla.
- Castilla, N. d. (21 de septiembre de 2021). Evolución del incremento diario de infectados y fallecidos hasta el final de la quinta ola ben Castilla y León.
- CEOE. (28 de septiembre de 2021). *VI ASDE*. Obtenido de <https://www.csedano.com/documentos/vi-asde-28092021-lineas-maestras.pdf>
- CES, U. U. (s.f.). *Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10131>
- Constitucional, M. d.-1. (s.f.). *El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en Tiempos de Pandemia*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Constitucional, T. (2021). *Sentencia del Tribunal Constitucional*.
- El Economista. (6 de Febrero de 2021). Obtenido de <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11034998/02/21/El-coste-de-Ertes-y-ayudas-a-autonomos-ya-supone-el-56-del-dinero-a-fondo-perdido-que-llegara-de-la-UE.html>
- El Norte de Castilla*. (19 de mayo de 2021). Obtenido de <https://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/evolucion-coronavirus-castilla-20210329194739-nt.html>
- El Norte de Castilla. (27 de agosto de 2021).
- El Norte de Castilla. (26 de agosto de 2021).
- El Norte de Castilla. (23 de agosto de 2021).
- Epidemiológica, R. N. (s.f.). *Muertes diarias por coronavirus en España*.
- España, G. d. (2020). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.
- España, G. d. (18 de junio de 2020). *Plan de Transición, Rceuperación y Resiliencia*. Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/plan-transicion.aspx>
- España, G. d. (28 de abril de 2020). *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf>
- España, M. d. (2020). *Evolución del número de casos confirmados y fallecidos de Coronavirus en España*. España: Ministerio de Sanidad.
- Europea, C. (2020). *Instrumento Europeo de Apoyo para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)*.
- Heraldo. (2020). *Miranda de Ebro y Burgos en cuarentena*.
- INE. (2020). *El teletrabajo en España y en la UE antes de la COVID-19*.

- León, J. d. (31 de agosto de 2020). *Acuerdo 49/2020*. Obtenido de <https://www.educa.jcyl.es/es/resumenbocyl/acuerdo-49-2020-31-agosto-junta-castilla-leon-da-publicidad>
- León, J. d. (2 de octubre de 2020). *Acuerdo 63/2020*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-63-2020-2-octubre-junta-castilla-leon-da-publicidad>
- León, J. d. (23 de Octubre de 2020). *Acuerdo 73/2020*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-73-2020-23-octubre-junta-castilla-leon-limita-parci>
- León, J. d. (20 de agosto de 2020). *Plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria de la COVID-19 en CyL*. Obtenido de <https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372051501/Documentacion/1284978170763/Comunicación>
- País, E. (1 de Febrero de 2020). *Primer caso en España*. El País.
- País, E. (2021). *El coronavirus en España*.
- País, E. (14 de Julio de 2021). *El Tribunal más dividido declara inconstitucional el confinamiento*. Obtenido de <https://elpais.com/espana/2021-07-14/el-constitucional-anula-el-estado-de-alarma-que-decreto-el-gobierno-para-frenar-la-primera-ola-del-virus.html>
- Razón, L. (20 de agosto de 2021). Restricciones por Comunidades Autónomas .
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. (14 de marzo de 2020). Obtenido de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>
- RTVE. (2021). *EL teletrabajo crece en España*.
- Salud, C. I. (2021). *Actuaciones de respuesta coordinada oara el control de la transmisión de COVID-19*.
- Sanidad, M. d. (s.f.). Obtenido de <https://www.msbs.gob.es/organizacion/consejoInterterri/home.htm>
- Sanidad, M. d. (2020). *Actuaciones de respuesta coordinada*. Obtenido de https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actuaciones_respuesta_COVID_2021.06.02.pdf
- Sanidad, M. d. (20 de Agosto de 2020). *Actualización nº 189. Enfermedad por Coronavirus*. España: Ministerio de Sanidad. Obtenido de https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_189_COVID-19.pdf
- Sanidad, M. d. (2020). *Evolución del número de casos confirmados y fallecidos de coronavirus en España*. España .
- Sanidad, M. d. (16 de Julio de 2020). *Plan de Respuesta Temprana*. Obtenido de https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Plan_de_respuesta_temprana_escenario_control.pdf

Sanidad, M. d. (2020). *Plan de Respuesta Temprana en escenario de control de la pandemia COVID-19*.

Social, D. (2021). *V Acuerdo Social en Defensa del Empleo*.

NORMATIVA UTILIZADA

BOCM. (1 de Octubre de 2020). *Orden Sanidad Comunidad de Madrid*. Obtenido de https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2020/10/02/BOCM-20201002-200.PDF

BOCYL. (21 de enero de 2020). *Acuerdo 13/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=21/01/2020>

BOCYL. (3 de Julio de 2020). *Acuerdo 32/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/07/03/pdf/BOCYL-D-03072020-2.pdf>

BOCYL. (25 de octubre de 2020). *Acuerdo 9/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=25/10/2020#:~:text=ACUERDO%209%2F2020%2C%20de%2025,que%20se%20determina%20la%20hora>

BOCYL. (12 de marzo de 2020). *Acuerdo 9/2020*. Obtenido de <https://www.educa.jcyl.es/es/resumenbocyl/acuerdo-9-2020-12-marzo-junta-castilla-leon-medidas-adoptar>

BOCYL. (23 de Julio de 2020). *Decreto-Ley 7/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/07/24/pdf/BOCYL-D-24072020-1.pdf>

BOCYL. (13 de Marzo de 2020). *Orden EDU/308/2020*. Obtenido de <https://www.educa.jcyl.es/es/resumenbocyl/orden-edu-308-2020-13-marzo-concreta-funcionamiento-centros>

BOCYL. (12 de Marzo de 2020). *Orden FYM/298/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/13/pdf/BOCYL-D-13032020-2.pdf>

BOCYL. (7 de mayo de 2020). *Orden FYM/380/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/05/08/pdf/BOCYL-D-08052020-1.pdf>

BOCYL. (11 de marzo de 2020). *Orden SAN/295/2020*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/12/pdf/BOCYL-D-12032020-1.pdf>

BOCYL. (11 de Marzo de 2020). *Orden SAN/296/2020*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/orden-san-296-2020-11-marzo-adoptan-medidas-preventivas-rec>

BOCYL. (11 de Marzo de 2020). *Orden SAN/300*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/orden-san-300-2020-12-marzo-amplian-medidas-preventivas-rel>

BOCYL. (12 de Marzo de 2020). *Orden SAN/301*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/orden-san-301-2020-12-marzo-adoptan-medidas-preventivas-rel>

- BOCYL. (12 de Marzo de 2020). *Orden SAN/302*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/resumen-bocyl-legislacion-sanitaria/orden-san-302-2015-9-abril-convoca-proceso-integracion-dire>
- BOCYL. (13 de Marzo de 2020). *Orden SAN/306*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/14/pdf/BOCYL-D-14032020-2.pdf>
- BOCYL. (15 de marzo de 2020). *Orden SAN/309/2020*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/orden-san-309-2020-15-marzo-adoptan-medidas-relativas-servi>
- BOCYL. (16 de septiembre de 2021). *Acuerdo 100/2021*. Obtenido de <https://www.saludcastillayleon.es/institucion/es/recopilacion-normativa/salud-publica/epidemiologia/acuerdo-100-2021-16-septiembre-junta-castilla-leon-declara>
- BOCYL. (16 de enero de 2021). *Acuerdo 2/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=16/01/2021>
- BOCYL. (20 de mayo de 2021). *Acuerdo 51/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/05/21/pdf/BOCYL-D-21052021-16.pdf>
- BOCYL. (6 de mayo de 2021). *Acuerdo 56/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/05/07/pdf/BOCYL-D-07052021-24.pdf>
- BOCYL. (3 de junio de 2021). *Acuerdo 57/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/06/04/pdf/BOCYL-D-04062021-11.pdf>
- BOCYL. (16 de febrero de 2021). *Acuerdo 6/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/02/17/pdf/BOCYL-D-17022021-1.pdf>
- BOCYL. (6 de abril de 2021). *Acuerdo 65/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=06/04/2021>
- BOCYL. (12 de abril de 2021). *Acuerdo 69/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=12/04/2021>
- BOCYL. (16 de abril de 2021). *Acuerdo 73/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=16/04/2021>
- BOCYL. (19 de julio de 2021). *Acuerdo 76/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/07/20/pdf/BOCYL-D-20072021-17.pdf>
- BOCYL. (25 de enero de 2021). *Acuerdo 8/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/01/26/pdf/BOCYL-D-26012021-19.pdf>
- BOCYL. (6 de mayo de 2021). *Acuerdo 86/2021*. Obtenido de <https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=06/05/2021>
- BOE. (1978). Obtenido de <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=116&tipo=2#:~:text=Art%C3%ADculo%20116&text=El%20estado%20de%20alarma%20ser%C3%A1,podr%C3%A1%20ser%20prorrogado%20dicho%20plazo.>
- BOE. (1 de Junio de 1981). Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

BOE. (25 de abril de 1986). *Ley 14/1986*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499>

BOE. (2015). *Ley 40/2015*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

BOE. (23 de Octubre de 2015). *Real Decreto Legislativo 2/2015*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

BOE. (14 de Marzo de 2020). Obtenido de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

BOE. (29 de marzo de 2020). *Decreto-Let 10/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4166>

BOE. (16 de abril de 2020). *Decreto-Ley 2/2020*. Obtenido de <https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOCL-h-2020-90108-consolidado.pdf>

BOE. (18 de junio de 2020). *Decreto-Ley 4/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCL-h-2020-90234>

BOE. (25 de Febrero de 2020). *Decreto-Ley 5/2020*. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-2669

BOE. (3 de Noviembre de 2020). *DR 956/2020*. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13494

BOE. (17 de abril de 2020). *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2020-70033>

BOE. (17 de abril de 2020). *Hoja de ruta común europea para el levantamineto de las medidas de contención de la COVID-19*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2020-70033>

BOE. (30 de marzo de 2020). *Orden SND/307/2020*. Obtenido de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4196#:~:text=Orden%20SND%2F307%2F2020%2C%2030%20de%20marzo%2C%20por%20la%20que,entre%20el%20lugar%20de%20residencia%20y%20de%20trabajo>.

BOE. (30 de marzo de 2020). *Orden SND/307/2020, de 30 de marzo*. Obtenido de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4196#:~:text=Orden%20SND%2F307%2F2020%2C%2030%20de%20marzo%2C%20por%20la%20que,entre%20el%20lugar%20de%20residencia%20y%20de%20trabajo>.

BOE. (12 de junio de 2020). *Orden SND/520/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-6088-consolidado.pdf>

BOE. (9 de Junio de 2020). *RD 21/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5895>

BOE. (9 de Octubre de 2020). *RD 900/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12109>

BOE. (25 de Octubre de 2020). *RD 926/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>

BOE. (14 de marzo de 2020). *Real Decreto 463/2020*. Obtenido de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

BOE. (14 de marzo de 2020). *Real Decreto 463/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

BOE. (14 de marzo de 2020). *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*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

BOE. (27 de marzo de 2020). *Real Decreto 476/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>

BOE. (10 de abril de 2020). *Real Decreto 487/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4413>

BOE. (24 de abril de 2020). *Real Decreto 492/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4652>

BOE. (8 de mayo de 2020). *Real Decreto 514/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4902>

BOE. (22 de mayo de 2020). *Real Decreto 537/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

BOE. (5 de junio de 2020). *Real Decreto 555/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>

BOE. (29 de marzo de 2020). *Real Decreto-ley 10/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4166>

BOE. (29 de marzo de 2020). *Real Decreto-ley 10/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4166>

BOE. (22 de septiembre de 2020). *Real Decreto-ley 28/2020*. Obtenido de <https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-11043-consolidado.pdf>

BOE. (10 de Marzo de 2020). *Real Decreto-ley 6/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/10/6>

BOE. (12 de Marzo de 2020). *Real Decreto-ley 7/2020*. Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/12/7>

BOE. (17 de Marzo de 2020). *Real Decreto-ley 8/2020*. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3824

BOE. (14 de julio de 2021). Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>

BOE. (9 de julio de 2021). *Ley 10/2021*. Obtenido de https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-11472

BOE. (4 de mayo de 2021). *Real Decreto Ley 8/2021*. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7351

BOE. (27 de Mayo de 2021). *Real Decreto-ley 11/2021*. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8877

BOE. (28 de septiembre de 2021). Real Decreto-ley 18/2021.

BOE. (14 de julio de 2021). *Sentencia del Tribunal Consititucional sobre el estado de alarma*.
Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>