

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA, FLOR ARIAS APARICIO Y ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ, *LECCIONES JURÍDICAS PARA LA LUCHA CONTRA UNA EPIDEMIA*, MADRID, IUSTEL, 2020, 291 P.¹

La monografía *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia* viene firmada por Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Diez.² La obra está integrada por los contenidos que, durante el confinamiento vivido entre los meses de marzo y junio de 2020, los autores publicaron regularmente en la página web de su grupo de investigación como píldoras jurídicas.³ Así, ante todo debe ponerse en valor que estas lecciones fueron realizadas y publicadas en tiempo real, cuando juristas y no juristas tratábamos de comprender lo que estaba sucediendo, bombardeados por informaciones dispares procedentes de los medios de comunicación, las redes sociales y las declaraciones políticas, frecuentando el *Boletín Oficial del Estado* y los diarios oficiales de las comunidades autónomas, en ocasiones por horas. En aquellos instantes, los autores compartieron sus reflexiones y conocimientos jurídicos en las píldoras jurídicas que más tarde darían lugar a esta monografía.

Nos hallamos ante una monografía de lectura recomendada, que servirá al lector para aproximarse y comprender las medidas jurídicas que se tomaron durante la primera etapa de la pandemia, sobre todo en el plano jurídico español, pero también en nuestros países vecinos, así como en el plano supranacional de la Unión Europea (UE). Si bien es cierto que únicamente comprende hasta el levantamiento del primer estado de alarma, resulta de especial interés puesto que supone un análisis jurídico sistemático, sintético y clarificador de lo ocurrido durante el primer tiempo de la pandemia.

El libro está compuesto por ocho capítulos, divididos a su vez en un total de cuarenta y tres lecciones. Aunque no lo delimite formalmente la propia monografía, la obra puede dividirse en tres grandes bloques, precedidos por un primer capítulo introductorio que hace un recorrido histórico por las grandes epidemias sucedidas hasta la actualidad. Así pues, el primer bloque, compuesto por los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto, responde al análisis jurídico de la normativa española sobre el derecho de necesidad y excepción. El segundo bloque, integrado por el capítulo sexto, contextualiza la pandemia, haciendo un recorrido cronológico del primer estado de alarma. Por último, el tercer bloque, integrado por los capítulos séptimo y octavo, se destina al análisis del derecho comparado y del derecho de la UE ante la pandemia. Veámoslo con más detalle.

1. Proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades titulado «Salud pública en transformación: desinformación, alimentación y cambio climático» (SPenT), cuya referencia es PID2019-107212RA-I00. Puede consultarse la página web de nuestro grupo de investigación en <www.da.udl.cat/es/proyectos/spent/> (consulta: 10 noviembre 2022).

2. Por un lado, Vicente Álvarez García es hoy catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Extremadura y uno de los grandes expertos españoles en derecho de necesidad, tema al que dedicó su tesis doctoral *El concepto de necesidad en derecho público* (1994). Por otro lado, Flor Arias Aparicio, profesora contratada doctora, y Enrique Hernández Diez, miembro del personal científico investigador, cuentan ambos con numerosas publicaciones y un largo recorrido en el Área de Derecho Administrativo de la misma universidad.

3. Puede consultarse la página web de este grupo de investigación en <www.forocsyj.com> (consulta: 10 noviembre 2022).

1. PRIMER BLOQUE: ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE EL DERECHO DE NECESIDAD Y EXCEPCIÓN

El capítulo II, «Los fundamentos del derecho de necesidad», se destina a la exposición de dichos fundamentos, los cuales se desgranán en cuatro lecciones. Así, en la «Lección segunda» encontramos el motivo de existencia del derecho de necesidad como mecanismo jurídico cualificado que se debe aplicar tan solo ante situaciones de emergencia extraordinaria. En la «Lección tercera» se destacan las características esenciales que definen el derecho de necesidad y en la «Lección cuarta» se presta atención a los límites de las prerrogativas de necesidad para prevenir el potencial abuso de poder que les es ínsito; para ello se destacan, por un lado, la exigencia de que realmente exista una situación de necesidad y, por otro, la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido amplio. En la «Lección quinta» se estudian los mecanismos de control de las medidas de necesidad, desplegados desde los planos político, jurídico, político-administrativo y jurisdiccional.

El capítulo III, «La legislación ordinaria con previsiones para la lucha frente a las crisis», está compuesto por dos lecciones. Los autores explican en la «Lección sexta» cuáles son las disposiciones legales en materia sanitaria con previsiones específicas para emergencias de salud pública a nivel estatal, y en la «Lección séptima», cuáles son las normas que, no siendo específicas sobre salud pública, pueden ser aplicadas tanto ante peligros varios como frente a una pandemia. Los autores son críticos con la gestión de la crisis sanitaria por parte del Gobierno central, pues argumentan que no era necesario esperarse a declarar el estado de alarma para ejercer la facultad que tiene el presidente del Gobierno para decidir la actuación de la Unidad Militar de Emergencia (UME) en base a la Ley del sistema nacional de protección civil. Asimismo, según la antecitada ley, el presidente también hubiera podido declarar la «situación de interés para la seguridad nacional» para posibilitar la adopción de medidas de seguridad nacional.

El capítulo IV está compuesto por diez lecciones, de la octava a la decimoséptima, y versa sobre el análisis del derecho constitucional de excepción. De estas lecciones cabe destacar ante todo que el estado de alarma, según los autores, sí era el mecanismo más apropiado ante una crisis sanitaria con arreglo al ordenamiento jurídico español; además, la declaración del estado de alarma se efectuó correctamente en la forma y el contenido, y la situación contemporánea necesitaba una recentralización temporal de las competencias en las materias que están relacionadas íntimamente con el peligro que acechaba a la sociedad.

Asimismo, el Gobierno central precisa de la colaboración tanto de la ciudadanía como de las administraciones públicas, tema de las lecciones octava a undécima.

En las dos lecciones siguientes los autores exponen el marco normativo que circunscribe la declaración del estado de alarma y sus subsecuentes prórrogas, haciendo hincapié en los aspectos diferenciadores de cada procedimiento. En las lecciones decimocuarta y decimoquinta se describe el único precedente español de estado de alarma, que tuvo lugar durante la conocida como «crisis de los controladores aéreos» (2010-2011), la cual dio lugar a la única doctrina del Tribunal Constitucional pre-pandemia en materia del estado de alarma.

Por otra parte, en la lección decimosexta los autores aclaran con suma sencillez cuáles son las diferencias entre los estados de alarma y de excepción desde diversas ópticas. En este sentido, podemos destacar, por ejemplo, que los derechos fundamentales pueden ser limitados en el estado de alarma, mientras que en el estado de excepción pueden llegar a ser suspendidos.

El capítulo v, «Las medidas de necesidad para hacer frente a las crisis», es el más largo de la monografía y aglutina catorce lecciones, de la decimoctava a la trigésimo primera. Abre este capítulo la «Lección decimoctava», donde los autores citan cuáles fueron las medidas de necesidad tomadas por el Gobierno central en la declaración del primer estado de alarma. En la siguiente lección, dedicada exclusivamente a la suspensión de los plazos administrativos, los autores razonan, con gran acierto, que dicha medida puede ser adecuada siempre y cuando contribuya a la seguridad jurídica; no así cuando las medidas, no siendo claras, creen incertidumbre en los ciudadanos.

En las lecciones vigésima, vigésima primera y vigésima segunda, relativas al derecho fundamental a la libertad de circulación de las personas (art. 19 de la Constitución española), los autores tratan aspectos como las características mínimas de este derecho fundamental, tanto en el contexto nacional como en el supranacional, y la extensión y los límites de las restricciones aplicadas a este derecho fundamental, operadas por el Real decreto de declaración del primer estado de alarma. Asimismo, los autores critican la modificación del Real decreto de prórroga del estado de alarma, pues se hizo mediante un real decreto ley y debería haber sido operada a través de un real decreto, previa autorización del Consejo de Estado. Por último, en el caso del confinamiento de los contagiados asintomáticos como medida de necesidad restrictiva de la libertad de circulación, los autores exponen cuáles son las disposiciones que fundamentan el aislamiento de este grupo de personas y cómo hacerlo, siempre bajo el imperativo principio de proporcionalidad.

Seguidamente encontramos la «Lección vigésima tercera», en la cual se exponen las bases jurídicas sobre las que se asientan las requisas temporales y las prestaciones personales obligatorias, ambas figuras jurídicas especialmente protagonistas durante el estado de alarma. A continuación, la «Lección vigésima cuarta» trata sobre las medidas de necesidad relativas a la intervención y la ocupación transitoria de industrias, instalaciones y locales.⁴ Dos son las cuestiones principales abordadas en esta lección: por un lado, la prohibición absoluta de ocupación temporal de las viviendas particulares y, por otro, la factible intervención temporal de empresas.

En las siguientes lecciones los autores hacen un repaso de las restantes medidas de necesidad previstas por el Real decreto de declaración del estado de alarma; más en concreto, hacen referencia a la temporalidad de las medidas adoptadas, así como a la recentralización de competencias en materia de sanidad y a sus efectos sobre las autonomías. Asimismo, los autores dilucidan cuáles fueron los problemas prácticos de dicha recentralización y sugieren de qué forma podrían salvarse estos obstáculos en el futuro con vistas a eludir errores de cálculo político.

4. Estas figuras están reguladas en los artículos 13b y 15.2 del Real decreto 463/2020, de declaración del estado de alarma, a partir de lo preestablecido en el artículo 11c de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES).

Por último, en la «Lección trigésima» los autores explican la necesidad de reformar el sistema punitivo aplicado durante el estado de alarma y apuntan la escasa certidumbre ofrecida a los ciudadanos al respecto, motivo por el que es criticada la deficiente técnica jurídica empleada. En la «Lección trigésima primera» los autores lamentan la oportunidad perdida «de fijar doctrina constitucional sobre el derecho de manifestación durante la vigencia del estado de alarma», cuestión de gran calado. Con ocasión de una manifestación no permitida por las autoridades, el Tribunal Constitucional fue interpelado acerca de ello; sin embargo, el alto tribunal no entró a resolver por considerar que no concurría especial trascendencia constitucional en el recurso de amparo planteado. De forma concisa pero directa, los autores se muestran críticos con respecto a las razones argüidas por el Tribunal Constitucional en su Auto del 30 de abril de 2020.

2. SEGUNDO BLOQUE: RECORRIDO CRONOLÓGICO DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA

A continuación llega el capítulo VI, en el que se realiza una revisión sistemática y cronológica del primer estado de alarma en tiempos del coronavirus, desde los días previos a su declaración hasta su sexta prórroga. Este capítulo está compuesto por seis lecciones, de la trigésima segunda a la trigésima séptima. En estas lecciones se comentan los instrumentos jurídicos de que se sirvieron las autoridades para hacer frente a la situación de pandemia. Según los autores, la actividad jurídica fue muy escasa en los días anteriores a la declaración del estado de alarma, por lo que recayó un gran peso sobre las autoridades locales a la hora de hacer frente a la situación que se estaba viviendo en aquel momento. Sin embargo, el día 14 de marzo de 2020 constituye un punto de inflexión, producido por la declaración del primer estado de alarma, y se pasa de la escasez en la actividad jurídica estatal a la abundancia normativa. La primera declaración del estado de alarma se modificó y más tarde se fueron sucediendo las diversas prórrogas, algunas de las cuales introdujeron nuevas medidas, comentadas brevemente en el texto.

3. TERCER BLOQUE: ANÁLISIS DEL DERECHO COMPARADO Y DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA PANDEMIA

El siguiente capítulo es el VII, «Derecho de necesidad en el ámbito comparado», en el que los autores hacen un recorrido por el derecho de necesidad en países de nuestro entorno: empiezan por Italia («Lección trigésima octava»), pasan por Francia («Lección trigésima novena») y Alemania («Lección cuadragésima») y, por último, llegan a nuestra vecina Portugal («Lección cuadragésima primera»). En síntesis, en estas lecciones los autores realizan un estudio de sendas provisiones constitucionales establecidas para situaciones de emergencia en cada uno de estos cuatro países y relatan cuáles fueron las principales medidas adoptadas por cada uno de ellos al inicio de la pandemia.

Por último, el capítulo VIII, «La Unión Europea ante el coronavirus», relata el papel de dicha institución y aquí los autores hacen notar las limitaciones de los tratados europeos para luchar contra las pandemias («Lección cuadragésima segunda»), así como las respuestas jurídicas iniciales de la UE frente a la pandemia ocasionada por la COVID-19 («Lección cuadragésima tercera»), que fueron, desde el punto de vista de los autores, rápidas pero con un diagnóstico desacertado. Aunque el papel de coordinación de la Comisión Europea fue *in crescendo*, resultaba insuficiente sin la voluntad de los estados miembros. A pesar de la presencia de normas sanitarias en el Tratado de Lisboa, así como de normas para hacer frente a situaciones críticas, la realidad es que la UE no cuenta con un derecho supranacional de crisis provisto de medidas lo suficientemente efectivas para la actual situación pandémica de forma armónica, coordinada y colaborativa entre los estados miembros. Es más, la UE no puede dictar tales normas ya que carece de competencias en esta materia. De modo que, en última instancia, son los estados miembros los responsables de tomar las medidas que consideren oportunas ante situaciones de crisis sanitaria. En este punto, los autores critican esta falta de competencias de la UE y sugieren una posible cesión de competencias por parte de los estados miembros a la UE.

En definitiva, esta monografía constituye un estudio descriptivo y claro del marco jurídico español en el que se desarrolló la declaración del primer estado de alarma de 2020. Además, a pesar del tiempo transcurrido desde la declaración del primer estado de alarma y la escritura de estas lecciones, el trabajo no ha perdido su valor gracias a su tono pedagógico y a su sistemática y rigor en la presentación y análisis del marco jurídico. Todo ello hace de esta monografía una lectura básica muy recomendable para quien se encuentre en los albores del estudio del derecho de necesidad o para quien esté iniciando un estudio detallado del derecho administrativo o constitucional durante la pandemia ocasionada por la COVID-19, pues gracias al trabajo realizado por estos juristas, Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Diez, será más hacedero sentar las bases de su estudio. Agradecemos desde aquí el esfuerzo a los autores y esperamos que tengan a bien publicar una segunda parte de esta monografía que trate sobre el posterior tratamiento jurídico de la pandemia y la doctrina constitucional al respecto que desde entonces se ha ido dictando.

Carme Ribes Ortega⁵

ORCID 0000-0002-1364-2729

carme.ribes@udl.cat

y Marta Muñoz Gómez⁶

ORCID 0000-0001-9392-4357

Investigadoras predoctorales en formación

Universitat de Lleida · Área de Derecho Administrativo

5. Doctoranda en la Facultad de Derecho de la Universitat de Lleida, Área de Derecho Administrativo, con beca de esta universidad para la contratación de personal predoctoral en formación. Miembro del equipo de trabajo del proyecto SPenT.

6. Doctoranda en la Facultad de Derecho de la Universitat de Lleida, Área de Derecho Administrativo, con beca Marie Skłodowska-Curie, H2020, de la Unión Europea. Miembro del equipo de trabajo del proyecto SPenT.