

Vicente ÁLVAREZ GARCÍA. 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*. Madrid: Iustel, 2021. 153 pp. ISBN 9788498904017

Una de las principales líneas de investigación del Profesor Álvarez García, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura, ha sido la dedicada al análisis del Derecho de necesidad o Derecho de las crisis. Sus estudios doctrinales en esta materia son un referente en el ámbito jurídico desde que en el año 1996 publicó como libro su Tesis Doctoral con el título *El concepto de necesidad en Derecho Público* (Civitas).

Como especialista en este tema, ha seguido con atención los acontecimientos que hemos vivido en el año 2020 con la pandemia del coronavirus que ha obligado a los Poderes Públicos a aplicar las normas previstas en nuestro ordenamiento para hacer frente a las crisis sanitarias, incluso con el recurso al Derecho constitucional de excepción, y ha dedicado varios trabajos al examen de la aplicación de estas normas y de las medidas adoptadas por las autoridades.

Algunos de estos estudios, publicados en revistas de reconocido prestigio como *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* y la *Revista General de Derecho Administrativo*, junto con otros inéditos, se recopilan en el libro que comentamos en el que el Profesor Álvarez García desarrolla, siguiendo un orden cronológico, la historia jurídica que se inicia a finales del invierno de 2020 y que estructura en tres partes tituladas: la primavera de 2020, el verano de 2020 y el otoño de 2020.

En la primera parte, se incluyen dos capítulos.

En el primero, explica cuáles son los principios rectores del Derecho de necesidad y su funcionamiento. Tras ello, se refiere a las normas aplicables para hacer frente a emergencias sanitarias en España que pueden ser de origen estatal y autonómico. A nivel estatal, destaca cómo las leyes sanitarias y otras normas transversales permiten tomar medidas en situaciones de crisis y activar poderes de necesidad ante epidemias; además, existe la posibilidad de aprobar Decretos-Leyes si concurre una extraordinaria y urgente necesidad. Por otra parte, puede recurrirse al llamado Derecho Constitucional de excepción con la

declaración de alguno de los estados excepcionales (alarma, excepción y sitio). El de alarma, cuyas reglas básicas expone el Profesor Álvarez García, sería el apropiado para crisis sanitarias.

A continuación, analiza la declaración del estado de alarma por Real Decreto el 14 de marzo de 2020 para la gestión de la crisis ocasionada por el coronavirus, que supuso la intervención directa y la asunción del protagonismo en la gestión de la pandemia por la Administración General del Estado, pues hasta ese momento el peso en la lucha sanitaria se había llevado por las Comunidades Autónomas. Examina, de forma pormenorizada, el contenido del Real Decreto. Resalta la centralización de competencias en manos estatales y también repasa las medidas de necesidad que se activan siendo, quizás, la más llamativa el confinamiento domiciliario que planteaba dudas sobre su constitucionalidad puesto que el estado de alarma no permite suspender ningún derecho fundamental y, en este caso, se afectaba a la libertad fundamental de circulación.

Concluye su análisis destacando que existen en España numerosas normas de necesidad para luchar contra las crisis que podrían haberse utilizado antes y mejor, pero, llegados a la situación de marzo, momento en el que escribe ese texto, considera que la declaración del estado de alarma fue oportuna, por el gran simbolismo que esta medida constitucional extrema entrañaba.

El segundo capítulo recoge un documento de mayo de 2020 encargado por el Círculo Cívico de Opinión en el que realiza un balance preliminar de las fortalezas y las debilidades de nuestro sistema social y jurídico en la lucha contra la pandemia del coronavirus. Los aspectos positivos han sido muchos e importantes, pero también detecta carencias significativas, que deberán solucionarse para hacer frente a futuras crisis, como el deficiente funcionamiento de la lucha sanitaria a nivel supranacional europeo, la falta de medios y capacidad de gestión del Ministerio de Sanidad o ciertos aspectos de la regulación de las medidas de necesidad, entre otros. No se limita el Profesor Álvarez a apuntar estos defectos, sino que propone soluciones como la posibilidad de crear una agencia gubernamental o una autoridad administrativa independiente con capacidad para luchar contra catástrofes de grandes dimensiones.

Termina este capítulo con unos breves apuntes a tener en cuenta en la desescalada que se refieren a la legislación aplicable tras la finalización del estado de alarma y a la necesidad de que se permita a las Comunidades Autónomas la recuperación de sus competencias en materia sanitaria.

Este último tema se analiza en el tercer capítulo del libro, incluido en la segunda parte (el verano de 2020).

Se recuerda al inicio cómo el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de sanidad se alteró tras la declaración del estado de alarma, que centralizó todas las competencias para la lucha contra el coronavirus en la Administración General del Estado (designando como autoridad competente para la gestión al Presidente del Gobierno y como autoridades delegadas a cuatro Ministros). Las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales podían continuar con la gestión ordinaria de sus servicios bajo las órdenes de estas autoridades.

Esta recentralización estuvo vigente muchas semanas (los quince días iniciales del estado de alarma y las seis prórrogas de la misma duración), pero se aplicaron técnicas, que el Profesor Álvarez va detallando, para una vuelta paulatina a la descentralización sanitaria con el plan estatal para la desescalada.

La primera de esas técnicas fue el proceso de “cogobernanza”, con las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la transición a una nueva normalidad, regulado en una Orden Ministerial de mayo de 2020 y que se reitera por los Reales Decretos de cuarta, quinta y sexta prórroga. Estos añaden otras como la llamada “codecisión”; la devolución a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales de sus competencias en materia policial y de protección civil o los cambios en las autoridades delegadas, considerándose también como tales a los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

En el mes de junio, durante la vigencia de la sexta prórroga, se dictó un Real Decreto-ley en el que se tomaban medidas urgentes para la expiración de la vigencia del estado de alarma y mientras perdure la crisis sanitaria del coronavirus; a su análisis dedica unas líneas el Profesor Álvarez. También las

Comunidades Autónomas, que recuperaron sus competencias en la materia, aprobaron normas para hacer frente al coronavirus tras la finalización del estado de alarma y, al elevarse el número de rebrotes, aplicando las normas de salud pública que no se habían reformado, tomaron medidas que fueron controladas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con discrepancias extraordinariamente importantes.

La generalización del número de rebrotes en todo el territorio nacional llevó a que se dictara, tras una reunión del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud celebrada en el mes de agosto, una Orden Ministerial que fue comunicada (aunque no publicada oficialmente) a las Comunidades Autónomas que la traspusieron y sometieron a ratificación judicial las disposiciones regionales. En la Comunidad de Madrid no fueron inicialmente aprobadas suscitándose judicialmente un muy interesante problema jurídico que se explica con detalle en el libro.

Asimismo, se hace referencia a la “oferta” realizada por el Presidente del Gobierno a las Comunidades Autónomas, también en el mes de agosto, para que solicitaran la declaración del estado de alarma en todo o parte de su territorio que plantea algunas dudas desde el punto de vista jurídico.

Tras constatar las dificultades surgidas en la aplicación de la legislación ordinaria para hacer frente a la pandemia, cree el Profesor Álvarez García que sería conveniente aprobar una ley estatal específica y pormenorizada para luchar de forma eficaz contra las epidemias.

La tercera parte del libro (el otoño de 2020) incluye el cuarto capítulo en el que el autor expresa su opinión sobre cómo se ha comportado el Derecho durante la segunda ola de la pandemia.

Se refiere, por una parte, al periodo que se inicia a partir del mes de junio de 2020, tras la finalización del estado de alarma, durante el que aparecen rebrotes y las Comunidades Autónomas toman medidas sanitarias. En este momento se produce el que considera el primer gran error jurídico grave cometido durante la lucha contra la pandemia.

Este se plantea porque las autoridades regionales sometieron sus normas sanitarias a la ratificación de los Jueces de lo Contencioso-Administrativo y éstos aceptaron la competencia, a juicio del Profesor Álvarez, por un error de interpretación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que sólo les atribuía la supervisión de medidas administrativas singulares que afectasen a derechos fundamentales de una persona o de un grupo concreto de personas.

En septiembre de 2020, se modifica esta Ley y se prevé la autorización y la ratificación por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de las disposiciones sanitarias generales que puedan suponer una limitación de un derecho fundamental aprobadas por las Comunidades Autónomas y autoridades estatales (por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, respectivamente). Esto, dice el Profesor Álvarez, convierte al Poder Judicial en otro “poder normador” afectando, incluso, al principio de separación de poderes.

Por otra parte, se explica cómo vuelve a recurrirse a la declaración del estado de alarma durante la segunda ola de la pandemia. A comienzos del mes de octubre de 2020, el día 9, se aprueba una primera declaración limitada a la Comunidad de Madrid, restringiendo la entrada y salida de personas en los nueve Municipios afectados (tras varios conflictos en la ratificación judicial de las medidas sanitarias adoptadas por ésta implementando las Órdenes Ministeriales aprobadas tras las reuniones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) y unos días más tarde, el 25 de octubre, otra declaración para todo el país que también plantea ciertas cuestiones de interés como la renuncia a la centralización en la gestión; la habilitación a los Presidentes autonómicos para dirigir la lucha contra la pandemia, a pesar de afectar ésta a todo el territorio nacional, o su duración ya que, tras la declaración inicial por quince días, fue prorrogado seis meses.

Se pregunta el Profesor Álvarez García si era necesario este recurso al Derecho Constitucional de excepción, pues, transcurridos siete meses desde la primera declaración del estado de alarma, podría haberse aprobado una Ley anti-epidemias para luchar de manera eficaz contra las enfermedades infecciosas.

Este libro, de gran actualidad e interés, es una nueva contribución del autor al estudio del Derecho de necesidad y, como todas sus aportaciones, será de lectura obligada para los operadores jurídicos y los interesados en esta cuestión. Asimismo, sería deseable que las autoridades públicas tuvieran en cuenta sus propuestas para mejorar el Derecho, que ha sido un instrumento indispensable en la lucha contra esta crisis sanitaria que todavía no ha terminado, y al que habrá que recurrir en las que puedan producirse en el futuro.

M. MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
msangut@unex.es
<https://orcid.org/0000-0001-7814-1645>