

I ENCUENTRO DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE
LAS UNIVERSIDADES DE EXTREMADURA Y SALAMANCA: LOS
RETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ANTE LAS PANDEMIAS

(Área de Derecho Administrativo)

1ST MEETING OF ACADEMICS OF ADMINISTRATIVE LAW OF THE
UNIVERSITIES OF EXTREMADURA AND SALAMANCA: THE
CHALLENGES OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE FACE OF PANDEMICS

(Area of Administrative Law)

ÁNGEL ORGAZ VALLE¹³

ENRIQUE HERNÁNDEZ-DÍEZ¹⁴

El día 29 de octubre de 2021 se celebró en Cáceres el I Encuentro de Profesores de Derecho Administrativo de las Universidades de Extremadura y Salamanca, bajo el título “Los retos del Derecho Administrativo ante las pandemias”. La celebración del encuentro tuvo lugar en la Antigua Escuela de Magisterio e Instituto de Lenguas Modernas, sita en el centro urbano de la ciudad de Cáceres.

Acudieron al evento más de veinte profesores de Derecho Administrativo de las áreas correspondientes de las Universidades salmantina y extremeña, así como también participaron profesores de otras instituciones universitarias (de Madrid, Castilla y León, y La Rioja) y un nutrido grupo de Letrados de la Junta de Extremadura.

Este I Encuentro constituye un punto de inflexión en el estrechamiento de las relaciones de cooperación académica y, en concreto, investigadora, entre docentes de ambas universidades vecinas. El objetivo último de esta primera

13 Profesor del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura.

14 Profesor del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura.

reunión ha sido favorecer la generación de sinergias entre los docentes e investigadores de ambas Universidades. Por ello, la organización de las distintas sesiones de esta jornada de trabajo tenía como finalidad conocer el desarrollo académico, los estudios y las principales líneas de investigación de los participantes, en particular a raíz del contexto pandémico actual.

La inauguración tuvo lugar a las 11h00, a cargo del Decano de la Facultad de Derecho, el Prof. Dr. Alfonso Cardenal Murillo, y la Vicedecana de Planificación Académica del mismo centro, la Profa. Dra. María Matilde Sánchez Gutiérrez (también profesora de Derecho Administrativo). El programa del evento contemplaba cuatro intervenciones magistrales, que permitieran suscitar un debate entre todos los participantes a propósito de cuestiones de interés científico común para los respectivos equipos de investigación.

La primera conferencia corrió a cargo de uno de los principales expertos en el Derecho de crisis, el Prof. Dr. Vicente Álvarez García, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura, centrada en la cronología sobre la lucha jurídica contra el coronavirus desde la declaración del estado de alarma, el 14 de marzo de 2021, medida prevista por nuestro Derecho de excepción y que decidió activar el Gobierno.

La intervención del profesor Álvarez García, dividida en cinco grandes bloques, permitió aproximarse a las distintas fases de la respuesta del derecho ante la crisis sanitaria.

En primer término, destacó la práctica inactividad de la Administración General del Estado durante los días previos a la declaración del estado de alarma y el recurso a la legislación sanitaria ordinaria por parte de las comunidades autónomas (en concreto, de Extremadura y Cataluña).

En segundo lugar, desgranó los aspectos elementales de la declaración del primer estado de alarma para centralizar en manos del Gobierno de la Nación la lucha contra el coronavirus (a través del Real Decreto 436/2020, de 14 de marzo). Así, además de precisar la competencia para la declaración de este, el presupuesto fáctico que era necesario, el ámbito territorial, su duración, el sistema de autoridad competente y delegadas, o la obligación de colaborar de las

autoridades y del personal al servicio de las demás administraciones territoriales, apuntó a las medidas concretas de necesidad adoptadas. El profesor Álvarez García quiso advertir, en particular, del problema del derecho sancionador durante el estado de alarma, concretado en dos aspectos: primero, la falta de tipificación de infracciones por la legislación de excepción y el recurso a otras leyes (a la legislación sanitaria, de protección civil y de seguridad ciudadana); y, segundo, el problema de muy difícil solución planteado por el artículo 1.3 de la Ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, de 1981, que señala el decaimiento de todas las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma al finalizar este, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

En tercer lugar, el profesor Álvarez García prestó atención al caos en la devolución competencial de las competencias sanitarias a las comunidades autónomas durante la “nueva normalidad”. Señaló, a este respecto, cuatro grandes rasgos dignos de mención: a) la disparidad de las medidas entre comunidades autónomas ante la falta inicial de criterios mínimos de coordinación administrativa; b) los intentos de coordinación durante los meses de agosto y septiembre; c) el distinto comportamiento de los órganos judiciales ante las decisiones de ratificación de las medidas sanitarias y el intento de arreglo mediante la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia; y d) la segunda declaración del estado de alarma para el confinamiento de nueve municipios de la Comunidad de Madrid (mediante el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre).

En cuarto lugar, fueron señalados los caracteres generales de la tercera declaración del estado de alarma destinado a habilitar a las comunidades autónomas para la adopción de medidas de necesidad sanitarias limitativas de la libertad de circulación de personas, mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Sobresale, en este sentido, el modelo elegido de una autoridad competente (Gobierno de la Nación) pero con la designación de los presidentes de las comunidades autónomas como autoridades delegadas.

En quinto y último lugar, el profesor Álvarez García describió la situación jurídica del país tras la finalización de aquel tercer estado de alarma para la lu-

cha contra la pandemia. En este sentido, estimó que la inexistencia de una legislación adecuada para hacer frente a la pandemia dio como resultado una vuelta al punto inicial, más de un año después del inicio de la crisis, al tener que acudir a la utilización de la cláusula general de necesidad sanitaria contenida en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Como colofón, este profesor indicó los problemas de coordinación sanitaria estatal a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, apuntando a las incertidumbres provocadas por la obligación de someter a autorización previa o a ratificación *ex post* las medidas sanitarias de carácter general, por parte de los Tribunales Superiores de Justicia en cada comunidad autónoma.

La segunda intervención la realizó el Prof. Dr. Marcos M. Fernando Pablo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, acerca del valor del derecho no vinculante, o *soft-law*, en el tratamiento público de la pandemia. Destacó este profesor, entre otros aspectos, la diferencia de enfoque entre los sistemas asiáticos y los occidentales, más proclives los primeros al uso de recomendaciones y consejos a la población, apelando a la responsabilidad individual, frente al uso de limitaciones e imposiciones del modelo occidental. Explicó la relación con las normas jurídicas en esta crisis de la llamada “ley de los tres cuartos” (sobre reacción a imposiciones en situaciones críticas), por los que se prevé que un cuarto de la población desobedecerá las normas, sean cuales sean, y otro cuarto las cumplirá sin cuestionarlas, moviéndose la mitad restante entre ambas posiciones según diversos factores. Destaca el profesor, en este sentido, que el derecho indicativo o *soft-law* se desarrolla especialmente alrededor de 1970 en torno al ámbito medioambiental, representando un problema de interpretación y aplicación en buena parte del derecho continental. En síntesis, subrayó que uno de los grandes problemas de esta técnica de ordenación jurídica, que produce efectos, aunque carezca de fuerza vinculante, radica en el funcionamiento autónomo, y en las dificultades para impugnar, exigir o cuestionar este tipo de normas, que han sido muy utilizadas también en numerosos países europeos en la lucha contra esta pandemia.

La tercera exposición fue la realizada por el Prof. Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca. Expuso una relación de problemas jurídico-administrativos emergentes en la lucha contra la Covid-19. En particular, señaló sus dudas sobre la validez y competencias de las comunidades autónomas que han adoptado legislación propia específica para la lucha contra la pandemia, a pesar de la posible buena calidad técnica de las normas (como el caso de Aragón), o el alcance de la pretensión gallega de imponer la vacunación obligatoria.

Finalmente, concluyó la sesión de la mañana la intervención de la Profa. Dra. María Ángeles González Bustos, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, exponiendo una serie de retos para la investigación y la transferencia del conocimiento científico producido en la investigación del Derecho Administrativo a propósito de las pandemias, y tomando como referencia las intervenciones anteriores.

Durante la tarde, los profesores de ambas instituciones universitarias realizaron un taller a propósito del intercambio de buenas prácticas académicas en el Derecho Administrativo; taller que concluyó con la elaboración, por parte de los Profs. Álvarez García y Fernando Pablo, de unas “Perspectivas de futuro para la colaboración académica” entre ambas Universidades, enriquecidas por la contribución externa de los Profs. Aguado Renedo y Matia Portilla.

El Comité Organizador de este I Encuentro de Profesores de Derecho Administrativo de las Universidades de Extremadura y Salamanca ha estado integrado por los profesores Flor Arias Aparicio y Miguel Ángel González Iglesias (Directores del mismo), José Luis Domínguez Álvarez y Enrique Hernández-Díez (en calidad de Secretarios), María Ángeles González Bustos, Ana Lucas Tobajas, María Matilde Sánchez Gutiérrez, Patricia González Pulido y Ángel Orgaz Valle.