



Vicente ÁLVAREZ GARCÍA; Flor ARIAS APARICIO y Enrique HERNÁNDEZ DÍEZ. *Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia*. Madrid: Iustel, 2020. 291 págs. ISBN: 978-84-9890-390-4

## I

En el marco de la actual crisis sanitaria, social y económica, que atraviesa el mundo y España en particular como Estado miembro de la Unión Europea, ocasionada por la covid-19, han surgido diversos problemas de índole jurídica, a los que, dada la sobrevenida naturaleza de esta enfermedad, no siempre se ha encontrado la mejor solución jurídica posible.

Ello ha motivado la toma de decisiones en algunos casos precipitada, especialmente al comienzo de la crisis, con una notable descoordinación de los órganos e instituciones tanto por parte del Estado, como por parte de las Comunidades Autónomas y también por parte de la Unión Europea.

En la obra recensionada, los autores (los profesores de la Universidad de Extremadura Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Díez) consolidan las publicaciones realizadas del 19 de marzo al 27 de mayo de 2020, durante el primer confinamiento domiciliario en España, a través de la web del Foro de Investigación de Ciencias Sociales y Jurídicas ([www.forocsyj.com](http://www.forocsyj.com)), con la finalidad de ofrecer la oportunidad a la ciudadanía de comprender mejor las diferentes herramientas jurídicas utilizadas para hacer frente a la crisis sanitaria, social y económica ocasionada por la covid-19. Y, en particular, la utilización del derecho constitucional de excepción, mediante las sucesivas prórrogas del estado de alarma por el Gobierno de España.

Asimismo, los autores analizan el marco jurídico ofrecido por el Derecho de la Unión Europea, así como los mecanismos jurídicos a los que han recurrido algunos de los ordenamientos jurídicos de países vecinos y miembros de esta organización supranacional, para combatir la covid-19, en particular Italia, Francia, Alemania y Portugal.

Este estudio iuspublicista consta de cuarenta y tres lecciones reunidas en ocho títulos, que podrían agruparse en tres grandes bloques. El primer bloque se centra en realizar una introducción histórica de los fundamentos del derecho de necesidad, desde la legislación ordinaria con previsiones para la lucha frente a la crisis, hasta el derecho constitucional de excepción y las medidas de necesidad frente a este tipo de situaciones. Un segundo bloque, en el que se hace una detallada cronología sobre la vigencia del estado de alarma en tiempos de coronavirus. Y, por último, un tercer bloque en el que se analizan, por un lado, la legalidad extraordinaria y los instrumentos jurídicos utilizados por cuatro de los Estados miembros de la Unión Europea (Italia, Francia, Alemania y Portugal), amparándose en el derecho de necesidad; y, por otro, se estudia la respuesta jurídica de la Unión Europea frente a la epidemia del coronavirus.

## II

Entre los mecanismos de legalidad extraordinaria existentes frente a la covid-19, se ha recurrido al estado de alarma, previsto por el apartado segundo del artículo 116 de la Constitución Española de 1978, y desarrollado mediante la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES).

En este contexto jurídico excepcional, existe también una legislación ordinaria, analizada por los autores, con previsiones para hacer frente a la lucha contra las situaciones de crisis, entre la que se encuentran: 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 Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud pública, y la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. En particular, esta última ley permite la intervención de la UME (Unidad Militar de Emergencias), cuando haya una “situación de interés para la seguridad

nacional”, que requiera su intervención, aunque no se haya declarado el estado de alarma. Destaca a este respecto, el papel fundamental de la UME, en las tareas de desinfección y vigilancia, entre otras de sus labores durante la epidemia del coronavirus, en la operación “Balmis”.

En este primer bloque los autores abordan todas las cuestiones referentes al estado de alarma, tales como la diferenciación entre los estados de excepción y de sitio, la recentralización de competencias sanitarias en manos del Estado, la obligación de colaborar con las autoridades estatales, las condiciones necesarias para la prórroga del estado de alarma, los límites del estado de alarma y el precedente de la crisis de los controladores aéreos de 2010. En particular, los autores se cuestionan si el estado de alarma permite un confinamiento como el vivido, o si se trata de una verdadera suspensión del derecho a la libertad de circulación, lo cual no se podría justificar legalmente durante el estado de alarma. Los autores precisan que podría limitarse, pero no suprimirse del todo.

Otro aspecto reseñable se centra en el análisis de los elementos esenciales del derecho de necesidad y sus límites. Estas son cuestiones tratadas más extensamente en el libro *El concepto de necesidad de Derecho Público* (1996), de Vicente Álvarez García.

En la obra recensionada los autores examinan minuciosamente las circunstancias que justifiquen la existencia de la necesidad de una medida extraordinaria, así como la forma en la que opera el principio de proporcionalidad (con los subprincipios de adecuación, de intervención mínima y de proporcionalidad en sentido estricto) para justificar jurídicamente dicha medida.

Asimismo, se explican las medidas de necesidad adoptadas 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 la covid-19, previstas por la LOAES: la limitación de la circulación, las requisas de bienes, la imposición de prestaciones personales obligatorias, la intervención de las industrias, la limitación o el racionamiento del uso de los servicios, la impartición de las órdenes necesarias para garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad. Otras medidas como la suspensión de los plazos administrativos, han supuesto un considerable

problema de seguridad jurídica, como han analizado los profesores Álvarez García y Arias Aparicio en su artículo “La incidencia del derecho de necesidad en el procedimiento administrativo: la alteración de las reglas procedimentales por motivos de necesidad”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 54, mayo de 2020.

En la obra estudian la posibilidad de la modificación del Real Decreto de prórroga del estado de alarma, en lo que se refiere a la ampliación de las restricciones o limitaciones de derechos (como la libertad de circulación de las personas), concluyendo que no resulta jurídicamente viable la modificación mediante Real Decreto-Ley, sino que se debe contar necesariamente con la previa autorización del Congreso de los Diputados, por lo que sólo es posible realizarse mediante Real Decreto. Estas son algunas de las cuestiones en las que profundizan: la necesaria intervención judicial cuando el confinamiento de infectados asintomáticos no sea voluntario, la suspensión de la actividad educativa presencial, y la restricción de la libertad religiosa. Asimismo, se hace un análisis de algunos de los derechos que se han visto limitados durante el estado de alarma, como el derecho de manifestación, o el derecho de libertad sindical, que nunca podrían verse suprimidos totalmente durante el estado de alarma, ya que la Constitución Española solo permite la suspensión de estos derechos fundamentales, en los estados de excepción y de sitio.

Este estudio sostiene la importancia del factor humano para llevar a cabo la utilización de todas las herramientas jurídicas para hacer frente a la crisis de la covid-19, y, en particular, el valor del papel de las autoridades autonómicas y locales, especialmente al inicio de la crisis, las cuales, durante la semana anterior a la declaración del estado de alarma, asumieron una gran parte del peso jurídico, por lo menos, a la hora de hacer frente a las consecuencias ocasionadas por la crisis sanitaria, con medidas tan drásticas, y posiblemente necesarias, como el confinamiento de poblaciones enteras, o el cierre de colegios y universidades.

Los autores estudian la delegación de competencias por parte del Gobierno durante la primera declaración del estado de alarma ocasionado por la crisis de la covid-19. Momento en el para la gestión de la crisis se designó como autoridad competente al Gobierno Estatal. Mientras que para el ejercicio de las funciones, se declararon autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de

responsabilidad, a los Ministros de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad, mediante su calificación como autoridades competentes delegadas.

Por último, se cierra este primer bloque abordándose la necesaria reforma del derecho sancionador para los supuestos de estado de alarma, ya que la LOAES en su artículo 1.3 establece que, una vez finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio, decaerán en su eficacia las competencias en materia sancionadora, salvo las que consistan en sanciones firmes. Esta prescripción hace que buena parte de las propuestas de sanción no puedan llegar a buen puerto porque antes de su resolución final habrá concluido la declaración del estado de alarma.

### III

En el segundo bloque se detalla cronológicamente la vigencia y evolución del estado de alarma en tiempos de coronavirus. Desde que la Administración General del Estado reaccionó el 11 de marzo de 2020 ante la declaración del brote de covid-19 como pandemia por la OMS, hasta la declaración del estado de alarma el 14 de marzo, se dictaron dos órdenes ministeriales para restringir el tráfico aéreo y marítimo con Italia, así como dos Reales Decretos-Leyes: el Real Decreto-Ley 6/2020, y el real Decreto-Ley 7/2020, por los que se adoptan determinadas medidas urgentes para responder al impacto económico de la covid-19 y para la protección de la salud pública.

El estado de alarma fue declarado en España mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, a causa de la crisis sanitaria y el riesgo de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

A la declaración inicial prevista de 15 días por la Constitución Española, le sucedieron seis prórrogas. De las sucesivas prórrogas del estado de alarma por parte del Gobierno español, cabe destacar algunos hitos:

En la tercera prórroga se flexibilizó el confinamiento de la infancia, lo que hizo cuestionarse a los autores de esta obra si ello implicaba la previa restricción total del derecho fundamental a la libre circulación, lo que no debería haber sido posible durante el estado de alarma. Por su parte, esta tercera prórroga incorporó, también, el proceso de cogobernanza para la transición hacia la nueva normalidad (también denominado como proceso de desescalada).

Mención especial merece la quinta prorroga, por la reducción de las cuatro autoridades delegadas competentes hasta el momento (los Ministros de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad) a una única autoridad (el titular de la cartera de Sanidad). Se aceleró, asimismo, la devolución competencial a las Comunidades Autónomas con medidas tales como la recuperación por las respectivas Administraciones Territoriales de sus respectivos cuerpos de policía y de protección civil.

En la sexta y última prórroga, se reordenó el proceso de cogobernanza, designándose, junto al Ministro de Sanidad, a los Presidentes de las Comunidades Autónomas como autoridades competentes delegadas en sus respectivos territorios.

#### IV

En el tercero y último bloque de esta obra, se recogen estudios de derecho comparado acerca de la regulación del derecho de necesidad en cuatro Estados europeos, Italia, Francia, Alemania y Portugal. Así como la respuesta jurídica de la Unión Europea frente a la epidemia del coronavirus.

En cuanto al análisis de derecho comparado podemos diferenciar, por una parte, el caso de los países como Italia y Portugal, que hacen uso de la declaración de estados constituciones de emergencia. En el caso de Italia se confiere, además, una gran amplitud de poderes al Primer Ministro para adoptar cualquier medida necesaria, lo que fue cuestionado fuertemente. Francia y Alemania no solo no recurren a la declaración de ninguna forma de estado constitucional de emergencia, sino que, por el contrario, se amparan en la utilización de normas creadas específicamente para la lucha contra las epidemias: en el caso de Alemania, con la Ley de protección contra las Infecciones del año 2000 y en el caso de Francia, adoptando al efecto la Ley sobre Medidas Urgentes, de 23 de marzo de 2020.

En cuanto a las respuestas jurídicas de la UE frente a la epidemia de la covid-19, la obra hace referencia a diferentes normas y herramientas jurídicas utilizadas, como la Decisión de 2013 del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el tratamiento de las amenazas transfronterizas graves para la salud, el Dispositivo de respuesta política integrada a la crisis, el Centro Europeo para la Prevención y el

Control de las Enfermedades y su Comité de Seguridad Sanitaria, o la iniciativa sobre medicamentos innovadores.

Los autores ponen de manifiesto la tardía y descoordinada reacción frente a la crisis por parte de la Unión Europea, al menos durante los primeros meses, especialmente en cuanto a la escasez de los equipos de protección, en la que varios estados miembros, y la propia Comisión Europea enviaban material a China, para posteriormente recibir parte de esta ayuda (como puso de manifiesto el envío de material desde la potencia asiática a Italia para hacer frente a la crisis sanitaria). Se echa en falta una mayor coordinación frente a la crisis de la covid-19, una crisis no solo sanitaria, sino también económica y social, a la que se está haciendo frente mediante una inversión sin precedentes. Todo ello les lleva a concluir que es necesario que los Estados miembros cedan mayores competencias en materia de salud y otros ámbitos sociales a la Unión Europea.

#### V

En definitiva, a través de los diferentes bloques abordados, la obra cuenta con una exposición ordenada de los principales problemas que han podido surgir con ocasión de la aplicación del derecho de necesidad, y en particular, del uso del estado de alarma. Esta obra permite al lector obtener, en definitiva, una visión más concreta y objetiva de la realidad que atraviesa el ordenamiento jurídico español ante la actual crisis sanitaria, social y económica ocasionada por la covid-19. Y este es sin duda el aspecto más reseñable de la obra que recensionamos ya que, con sus lecciones y fundamentos, los autores analizan, ordenan, disciernen, y clarifican las principales cuestiones jurídicas referentes al estado de alarma, por lo que resulta de ineludible ayuda para comprender mejor las singularidades del derecho de necesidad y la aplicación del estado de alarma en España.

GUZMÁN FERRÁNDEZ DE CÉSPEDES  
Técnico de apoyo a la investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Extremadura  
gferrandez@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0001-8667-5962>