

SEMINARIO DE DERECHO PÚBLICO: LA INFLUENCIA DE LA
COVID-19 EN LA TRANSFORMACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO ESPAÑOL

(Área de Derecho Administrativo)

*PUBLIC LAW WORKSHOP: THE INFLUENCE OF COVID-19 ON THE
TRANSFORMATION OF SPANISH PUBLIC LAW*

(Area of Administrative Law)

ÁNGEL ORGAZ VALLE¹⁰

ENRIQUE HERNÁNDEZ-DIEZ¹¹

La pandemia propiciada por la Covid-19 ha paralizado, desde que se declarara el pasado marzo de 2021, con distinta intensidad y grado muchos aspectos de nuestras vidas, entre los que se encuentra la actividad académica, que también se ha visto afectada por esta compleja situación sanitaria.

Una vez que hemos aprendido a convivir con lo que se denomina la “nueva normalidad”, y en la medida en que los aforos y su progresiva ampliación lo han ido permitiendo, se han ido retomando poco a poco las jornadas, los seminarios, los congresos y, en definitiva, los encuentros presenciales que tanto enriquecen y contribuyen a la formación universitaria. Y puesto que la situación lo ha permitido, en este curso académico 2020/2021 un equipo de profesores del Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho (UNEX) ha vuelto a poner en marcha el Seminario de Derecho Público que se iniciara en el curso académico 2016/2017 con el propósito de convertirse en un espacio de encuentro para reflexionar y debatir sobre temas de relevancia jurídica.

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

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

De esta suerte, el día 28 de octubre de 2021 se retomó nuevamente el Seminario de Derecho Público aprovechando, provechando, precisamente, la crisis ocasionada por la epidemia del coronavirus como tema de análisis, reflexión y debate, dada su incidencia en la transformación del Derecho público español.

El evento tuvo lugar en la Sala de Profesores de la Facultad de Derecho, en el semidistrito cacereño de la Universidad de Extremadura. La inauguración, a las 17h00, correspondió al Decano de la Facultad de Derecho, el Prof. Dr. Alfonso Cardenal Murillo, y de la Directora del Comité Organizador del Seminario, la Prof. Dra. Flor Arias Aparicio.

A continuación, tuvieron lugar las tres conferencias previstas para la sesión a cargo de tres antiguos Letrados del Tribunal Constitucional español.

En primero lugar, tomó la palabra el Catedrático de Derecho Administrativo y destacadísimo experto en el Derecho de necesidad, el Prof. Dr. Vicente Álvarez García, que expuso los fundamentos del Derecho de las crisis ante las pandemias a lo largo de la historia jurídica de Occidente.

El profesor Álvarez García evidenció que las comunidades políticas humanas, ya desde la Antigüedad, han afrontado catástrofes de toda índole, ya sean provocadas por la mano del hombre como por la naturaleza. Mencionó un buen abanico de estas últimas, desde la *Iliada* homérica en la que se recogen los estragos del cólera como castigo divino, hasta los últimos brotes epidémicos de nuestro tiempo, desde el virus del ébola al SARS-Cov-2 que produce la actual covid-19. Y fruto de todas ellas, señaló que una serie de instrumentos jurídicos son mecanismos muy cualificados en las sociedades de todos los tiempos y de cualquier latitud para hacer frente a estos peligros.

Como caracteres esenciales de este “derecho de las crisis”, el profesor Álvarez García recordó que el derecho de necesidad sustituye al derecho ordinario, creando así una legalidad extraordinaria. Tal circunstancia solo está justificada en situaciones graves, y debe desaparecer cuando los peligros dejan de existir. Apuntó, asimismo, que el derecho de excepción está recogido en normas de muy diverso rango, y que existen dos grandes razones para justificar el afán previsor de las crisis por parte del derecho: primero, porque estas herramientas confie-

ren enormes poderes a los sujetos a los que la sociedad confía la dirección de la lucha contra la crisis (estos poderes de necesidad se consideran indispensables); y, segundo, es necesario limitar esos poderes para prevenir el abuso de ellos, mediante mecanismos de control efectivo de los límites previstos. Trató también de explicar de forma sucinta los efectos fundamentales de este derecho de crisis, las categorías de los límites y los concretos mecanismos de control.

Con todo ello, procedió luego a exponer cuál es la legislación ordinaria en España con previsiones para la lucha frente a estas crisis, con particular atención a la legislación sanitaria. Subrayó, en este punto, que hay dos cláusulas generales, y no una, en la Ley Orgánica 33/2011, de 4 de octubre, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, y en contra de lo que han sostenido algunos operadores jurídicos.

Tras enunciar, después, las reglas elementales del derecho constitucional español de excepción, procedió a exponer su análisis sobre una serie de fortalezas y debilidades mostradas por el sistema español para la lucha contra la actual pandemia. Entre las fortalezas más significativas, destacó: a) el correcto funcionamiento del sistema hospitalario; b) el funcionamiento sobresaliente de la cadena de abastecimiento agroalimentario; c) el funcionamiento también sobresaliente de los grandes servicios públicos esenciales (telecomunicaciones, electricidad, financieros, abastecimiento de agua, transporte ciudadano, etc.); d) el trabajo de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las distintas administraciones territoriales; e) la implicación reseñable de las Fuerzas Armadas; y f) el grado de implicación de la sociedad civil. Entre las debilidades, sin embargo, apuntó: a) un funcionamiento muy deficiente de la Unión Europea en los primeros momentos de la lucha contra la pandemia (en buena medida, por sus limitadas competencias en materia sanitaria y de salud pública); b) los efectos de la recentralización de competencias sanitarias en el Ministerio del ramo, por la carencia de medios y conocimientos suficientes; y c) finalmente, la falta de modernización del derecho español para afrontar las crisis (al menos, sanitarias).

En particular, como consecuencia de las debilidades apuntadas, el profesor Álvarez García sugirió que las deficiencias organizativas podrían solventarse mediante la creación de una Agencia o Autoridad Administrativa Independiente

a nivel central, capaz de procurar una gestión ajena al juego político que se ha vivido en este tiempo, para perplejidad de la ciudadanía. Pero también sugirió revisar el derecho de las crisis en las siguientes direcciones concretas: 1º) clarificar la afectación que las pandemias pueden tener sobre los derechos fundamentales; 2º) regular el papel de las Fuerzas Armadas en estas situaciones críticas; 3º) establecer un sistema punitivo apropiado; y 4º) resolver las deficiencias concretas de las técnicas jurídicas empleadas durante el estado de alarma. Como consideración final, este maestro del derecho de necesidad subrayó la diferencia entre disponer del poder jurídico para actuar (la “potestas”) de la fuerza moral que es igualmente necesaria para el primero (“auctoritas”), que hagan a nuestras autoridades acreedoras del mayor respeto y de la mayor confianza social.

La segunda conferencia corrió a cargo del Prof. Dr. César Aguado Renedo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, en la que expuso una valiosa reflexión acerca del papel del Tribunal Constitucional español ante la covid-19. El profesor Aguado Renedo destacó, en su intervención, una diferencia relevante en las discusiones jurídicas entre el entorno comparado y el español: a su juicio, en gran parte de nuestro entorno se han discutido más las cuestiones fácticas (si existían evidencias para que tal o cual medida fuera adecuada, por ejemplo), mientras que en España se ha debatido intensamente desde el inicio la naturaleza jurídica de las propias medidas adoptadas, hasta el punto de que la jurisprudencia constitucional no haya cuestionado la necesidad del confinamiento domiciliario, sino la técnica empleada para imponerlo. Convergió con otros colegas en su respaldo doctrinal a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, considerando que resuelve el desenfoque jurídico producido en torno a los artículos 55.1 y 116 de la Constitución española. Y como síntesis de sus reflexiones, apostó por una legislación específica sobre pandemias que clarifique la situación de ahora en adelante, reconociendo que esta ni es la primera, ni será la última a la que el Estado deba hacer frente.

La tercera y última conferencia la impartió el Prof. Dr. Francisco Javier Matia Portilla, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, que versó sobre la incidencia de la Covid-19 en la enseñanza universitaria,

y los nuevos retos que esta pandemia ha suscitado para la realización efectiva del derecho fundamental a la educación, y otros conexos. Realizó un valioso recorrido por los derechos afectados por esta transformación del cauce lectivo, evaluando la compatibilidad jurídica entre exigencias de uso de ciertas aplicaciones, por ejemplo, sobre el manejo de datos personales recogidos por instituciones ajenas a la académica universitaria (propietarias de tales plataformas), y los efectos y los límites en el uso de las cámaras para la docencia virtual, por su trascendencia para la intimidad de quienes tomaran parte del proceso educativo. Finalmente y en suma, el profesor Matia Portilla subrayó el particular impacto de la transformación al formato digital y a distancia de la educación universitaria, en dos dimensiones específicas: primero, al romper la interacción que es esencial para ciertas dimensiones del aprendizaje; y, segundo, por el grave perjuicio que supone para el pluralismo aportado por una socialización directa y presencial en el contexto universitario.

Finalmente, la Prof.^a Dra. Ana Lucas Tobajas, experta en Protección Civil, destacó los aspectos más relevantes de las conferencias magistrales impartidas y moderó el posterior debate entre los intervinientes y los asistentes.

Acudieron al Seminario más de veinte personas, entre profesionales juristas del sector público (letrados de la Junta de Extremadura y de otras Administraciones públicas) y profesores de Derecho de distintos centros de nuestra Universidad y magistrados del orden contencioso-administrativo con sede en el territorio extremeño.

El Comité Organizador estaba integrado por los profesores Flor Arias Aparicio (Directora del mismo), Enrique Hernández-Diez (en calidad de Secretario), Ana Lucas Tobajas, María Matilde Sánchez Gutiérrez, Patricia González Pulido y Ángel Orgaz Valle.