

LAS DISTANCIAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA EMERGENCIA POR EL CORONAVIRUS

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

1) En mayo de 2020 estaba prevista la celebración del *XXIII Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo* en la Universidad de Santiago de Compostela. Esta vez, había de desarrollarse en el recuerdo del prof. Luciano Vandelli que, con unánime beneplácito de los administrativistas de ambos países, vienen sosteniendo los profesores Fabio Roversi-Monaco desde la presidencia de la sección italiana y Tomás Font desde la española.

El programa estaba ya cerrado gracias a la eficaz coordinación local del prof. Luis Míguez. Las ponencias se habían asignado con suficiente antelación en torno al patrimonio cultural, la despoblación rural y la sociedad digital. Como es bien sabido, la pandemia del coronavirus imposibilitó seguir adelante. La cita quedó aplazada, que no cancelada, pensando en que pueda desarrollarse en 2021.

Mientras tanto, los organizadores no se han resignado a prescindir de todo contacto académico entre las dos naciones. Bajo el impulso de los colegas citados, se diseñó un seminario a distancia dedicado justamente a las distancias que provoca la emergencia sanitaria. Colaboraron a tal fin activamente los profesores Giuseppe Piperata (secretario de la sección italiana), Giuseppe Caia (SPISA) y Juan Gutiérrez Alonso (Colegio de España).

El seminario pudo realizarse el 17 de julio de 2020. Participamos cerca de un centenar de colegas de ambos países, si bien ha de reconocerse que la presencia italiana superó ampliamente a la española. Fue una actividad útil por la diversidad y riqueza de las informaciones transmitidas y los criterios expuestos.

Contó con una intervención preliminar *extra ordinem* del acreditado internacionalista prof. Paolo Mengozzi (emérito de la *Università di Bologna*), quien disertó sobre el enfrentamiento entre el TC alemán y el TJUE a raíz del programa de compra de deuda pública por parte del BCE durante la pasada crisis económica. La cuestión era sin duda oportuna, ya que afecta a las medidas económicas que puedan adoptarse al objeto de superar la presente crisis sanitaria.

2) La pandemia del coronavirus nos cogió desprevenidos a todos. La lejanía de China invitaba a despreocuparse olvidando que las distancias, actualmente, se miden en el tiempo que cuesta recorrerlas. La globalización de la economía y la sociedad hizo posible el rápido traslado aéreo de los contagios desde Asia a Europa y otros lugares.

En esa situación, ni las autoridades ni los expertos ni mucho menos los ciudadanos estaban preparados para reaccionar adecuadamente. Los sistemas sanitarios universales propios de la Europa del bienestar se han tambaleado. Ha habido que improvisar soluciones no sólo en el dominio profesional de la medicina, sino también en la organización hospitalaria y en el mismo régimen constitucional de nuestros derechos y libertades.

En el ámbito de nuestra especialidad, tenemos el deber de colaborar en el diseño de los instrumentos jurídicos que proporcionen los poderes necesarios para reaccionar ante las emergencias sanitarias dentro de las garantías democráticas. Hay que generar esquemas sencillos, claros, seguros, evitando esa dispersión de opiniones que ha caracterizado la intervención de los juristas en la crisis.

Recuérdese, todo estaba sujeto a debate: si bastaba o no el estado de alarma, si la autorización judicial podía versar sobre medidas generales, si el confinamiento parcial era competencia autonómica, si los alcaldes disponían de poderes efectivos, si el cuadro jurídico debía instrumentarse desde los estados excepcionales o mejor desde la legislación sanitaria o desde la protección civil. En definitiva, el conjunto de problemas detectado justifica ampliamente la reunión virtual.

3) El primer conjunto de ponencias de nuestro evento se dedicó a las distancias sanitarias, que constituyen una manifestación de las típicas medidas prohibitivas de la policía administrativa. Así, en muy variados ámbitos han venido estableciéndose normativamente separaciones entre los pozos de agua, de las actividades clasificadas con respecto al núcleo residencial, entre las farmacias o para la apertura de bares en zonas saturadas. Ahora bien, mientras esas previsiones se refieren a actividades económicas, lo característico de las distancias sanitarias es que inciden también en las relaciones interpersonales, lo que determina una particular problemática bajo el ángulo de las libertades ciudadanas.

El prof. César Cierco (Universidad de Lleida) proporcionó una interesante sistematización de los distanciamientos sanitarios, distinguiendo entre: a) los confinamientos, que afectan a todas las personas de un determinado ámbito; b) las cuarentenas, que individualizan las medidas de aislamiento en personas infectadas o sospechosas de estarlo; y c) las distancias sociales, que implican la observancia de determinadas medidas de higiene. El interés de la clasificación reside en facilitar la graduación de la intensidad de los

mecanismos de garantía aplicables, que debiera ser objeto de un régimen jurídico específico.

Justamente el prof. Fabio Cintioli (*Università degli Studi Internazionali di Roma*) se ocupó de las tensiones que se advierten entre los polos de autoridad y libertad en la práctica del distanciamiento social y sanitario. Destacó en ese sentido el reducido papel asumido por el parlamento en la crisis del coronavirus. Entre otros problemas, planteó la cuestión del posible carácter ablativo de algunas medidas, requeridas de la correspondiente indemnización.

3) La perspectiva asumida en las restantes ponencias del seminario no era ya la de la policía administrativa imponiendo distancias y otras medidas a observar en las relaciones interpersonales, sino la que se impone en la prestación de los servicios públicos o si se prefiere, las distancias relacionales o funcionales. Es decir, se trata de la organización de las actividades administrativas conforme a las exigencias y precauciones derivadas de la crisis sanitaria.

Es la distancia de las administraciones respecto a los administrados: cómo debe plantearse, de nuevo, en atención a los derechos de los destinatarios. Y esa perspectiva suscita importantes problemas, por ejemplo, de marginación de los ciudadanos no preparados, víctimas de la llamada brecha digital, o de intrusismo por parte de las administraciones, de las empresas y por supuesto de los nuevos bandidos, los *hackers*.

En el seminario se examinó la incidencia de la emergencia en las tareas universitarias, defendiéndose interesantes ponencias por los profesores Luis Míguez (Universidad de Santiago de Compostela), Leonardo Ferrara (*Università di Firenze*) y Eugenio Bruti Liberati (*Università del Piemonte Orientale*). Los retos, las dificultades y las limitaciones de la docencia a distancia fueron objeto de atención dentro de una común preferencia de los intervinientes por la enseñanza presencial. También se expuso el régimen del trabajo a distancia en el empleo público por la profesora Sonia Rodríguez-Campos (Universidad de Vigo).

Son cuestiones importantes sobre las que convendría reflexionar con alguna tranquilidad, quizá incluso en el marco de una convocatoria específica sobre las cuestiones implicadas en lo que constituye nuestra dedicación profesional. A veces, puede tenerse la sensación de que algunas posiciones están teñidas por la nostalgia de un mundo académico idealizado. Las clases abarrotadas del pasado quizá eran consecuencia de los limitados medios docentes disponibles, más que manifestación de las ansias de aprendizaje de la juventud inquieta. El fenómeno del aula vacía nos debe hacer pensar, contando con la colaboración de quienes han optado decididamente por los métodos de la enseñanza virtual y también de los usuarios del servicio.

La perspectiva de las distancias funcionales, relacionales o serviciales se aplicó asimismo a la justicia administrativa. Los profesores Joaquín Tornos (Universidad de Barcelona) y Carlo Emanuele Gallo (*Università di Torino*) pro-

porcionaron útiles informaciones e interesantes reflexiones sobre la incidencia de la crisis sanitaria en la misma organización de los despachos profesionales, en la práctica de las vistas o en las deliberaciones de los magistrados, entre otras cuestiones.

El seminario concluyó con las relaciones de síntesis de los profesores Maria Alessandra Sandulli (*Università di Roma Tre*) y Fernando López Ramón (Universidad de Zaragoza).