JULIO TEJEDOR BIELSA
ANDRÉS BOIX PALOP
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
(Coordinadores)

DERECHO ADMINISTRATIVO PARA LA EXCEPCIÓN

iustel

1.ª edición, 2023

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción, copia o transmisión, ya sea total o parcial, de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización previa y por escrito de los titulares del Copyright.

© 2023, by Julio Tejedor Bielsa, Andrés Boix Palop y Alba Nogueira López
Iustel
Portal Derecho, S. A.
www.iustel.com
Princesa, 29. 28008 Madrid

ISBN: 978-84-9890-448-2
Depósito legal: M-2076-2023

Preimpresión y producción:
Dagaz Gráfica, s.l.u.
Printed in Spain - Impreso en España

Índice

Presentación 19

PARTE GENERAL

Derecho Administrativo para la excepción. La respuesta jurídico-pública ordinaria para la sociedad de riesgo 27
Alba Nogueira López

I. Derecho constitucional de excepción, Derecho Administrativo en la excepción y Derecho Administrativo para la excepción 27

II. Regular la excepción en el marco del Estado autonómico democrático de Derecho 29

III. Caracteres del Derecho Administrativo para la excepción 33

IV. Especialidades de las fuentes del Derecho administrativo para la actuación ante crisis y emergencias: tipos de leyes, planes, órdenes comunicadas e instrucciones 35

1. *La legislación ordinaria como soporte para la intervención administrativa frente a riesgos y calamidades* 35
2. *La planificación juega un papel determinante para las potestades de intervención administrativa* 38
3. *La regulación de detalle y organizativa en instrucciones y órdenes comunicadas: su naturaleza normativa* 41

V. Vinculación especial a los principios de prevención, cautela, subsidiariedad, cooperación/coordinación, jerarquía, proporcionalidad, eficacia 45

VI. Restricción de derechos, deberes de colaboración con la Administración y disposiciones sobre los daños que causa su actuación ... 50

VII. Conclusiones 53

VIII. Bibliografía 54

Derechos fundamentales, Derecho de excepción y Derecho administrativo de excepción 57
Miguel Ángel Presno Linera
Patricia García Majado

I. Introducción: el Derecho de excepción en la historia constitucional española 57
II. El Derecho de excepción en la Constitución de 1978: algunos apuntes críticos 61
III. La reserva de Ley Orgánica para regular los estados excepcionales y la apertura a la intervención autonómica para hacer frente a situaciones de necesidad y urgencia 63
IV. Contenido esencial, sistema competencial y suspensión de derechos fundamentales 67
V. El control jurisdiccional del Derecho de excepción 69
1. *Órganos jurisdiccionales competentes* 69
2. *El canon de constitucionalidad de las medidas limitativas o suspensivas de derechos fundamentales en el Derecho de excepción* 73
VI. El control jurisdiccional del Derecho administrativo de excepción (sanitario) 75
VII. Bibliografía 78

Impacto sobre la normalidad competencial de las situaciones excepcionales. Centralización y coordinación extraordinarias frente a intensificación de las técnicas cooperativas y de coordinación 81
Andrés Boix Palop

I. La respuesta jurídica frente a las situaciones excepcionales y el reparto competencial 81
II. Evolución de las relaciones competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas en la respuesta a la pandemia de la covid-19 86
1. *El reparto competencial previo, su entendimiento tradicional y la respuesta inicial a la pandemia* 86
2. *La respuesta mediante la centralización por la vía del recurso al Derecho constitucional de excepción* 90
3. *La lucha de las Comunidades Autónomas por su espacio competencial en el proceso de «desescalada»* 98
4. *Los intentos de modulación del Derecho de excepción para permitir el despliegue natural de competencias autonómicas* 103
5. *Clarificación e intensificación de las técnicas cooperativas y de coordinación* 108
III. Conclusiones, aprendizaje y posibilidades de mejora regulatoria abiertas tras la experiencia de respuesta jurídica frente a la pandemia de la covid-19 115
IV. Bibliografía 121

Potestad reglamentaria y situaciones excepcionales. Normas de necesidad 125
Irene Araguàs Galcerà

I. INTRODUCCIÓN. 125

II. MEDIDAS REGLAMENTARIAS EN SITUACIONES DE EXCEPCIÓN. LOS REGLAMENTOS DE NECESIDAD. 128

III. LA EXENCIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE REGLAMENTOS DE EMERGENCIA. CONSIDERACIONES A LA LUZ DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DURANTE LA VIGENCIA DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR LA COVID-19. 137

IV. LA TRAMITACIÓN URGENTE DE LAS DISPOSICIONES GENERALES. SU ADECUACIÓN A LA REGULACIÓN DE SITUACIONES EXCEPCIONALES 144

V. CONCLUSIONES. 149

VI. BIBLIOGRAFÍA 150

El procedimiento administrativo ante las situaciones excepcionales. . . 153
Vicente Álvarez García
Flor Arias Aparicio

I. INTRODUCCIÓN. 153

II. LAS REGLAS ESENCIALES SOBRE LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN SITUACIONES DE NORMALIDAD 154

III. LAS TÉCNICAS JURÍDICAS EXISTENTES PARA LA MODULACIÓN DE LAS REGLAS RECTORAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN SITUACIONES DE NECESIDAD. 156

1. *La simplificación del procedimiento* 157

A) Algunos ejemplos de supresión de trámites en nuestra legislación ordinaria. 157

B) Algunos ejemplos de reducción de plazos en nuestra legislación tradicional 158

C) Algunos ejemplos de simplificación procedimental empleada para hacer frente a los efectos adversos de la pandemia de coronavirus 158

2. *La sustitución del procedimiento* 160

A) La sustitución del procedimiento ordinario por uno de urgencia 160

B) El recurso a procedimientos alternativos de tramitación más simple 160

C) El caso de la adopción de los (Reales) Decretos-leyes 161

3. *La supresión del procedimiento* 162

A) La coacción directa como prototipo de actuación administrativa al margen de un procedimiento formalizado 162

B) La requisas como ejemplo de expropiaciones en las que se prescinde absolutamente de todo procedimiento 163
C) La contratación de emergencia 164
4. *La suspensión y la interrupción de los términos y de los plazos procedimentales* 164
IV. La participación de los órganos judiciales en el procedimiento de adopción de las medidas sanitarias generales: un insólito sistema de codecisión administrativa y judicial declarado inconstitucional. . . 166
1. *La inconstitucionalidad de la intervención judicial en el procedimiento de adopción de las medidas sanitarias de carácter general* 166
2. *La distinción entre las técnicas jurídicas de la autorización y de la ratificación* 168
V. Unas breves reflexiones finales de naturaleza propositiva. 169
VI. Bibliografía 172

El régimen sancionador en situaciones excepcionales 173
Carlos Amoedo-Souto

I. Planteamiento 173
II. El origen de la polémica. La regulación abierta de la potestad sancionadora en la LOAES 174
1. *Los antecedentes históricos* 175
2. *La interpretación sistemática de la LOAES* 178
3. *La interpretación gramatical* 180
III. Los reales decretos declarativos de los estados de alarma pandémica y la interpretación de la remisión del régimen sancionador a las leyes 182
IV. Un balance jurídico de la aplicación de las reglas sancionadoras del primer estado de alarma 187
V. El cambio de modelo sancionador tras el primer estado de alarma 190
VI. Una tragedia de enredos jurídicos que no debe repetirse 194
VII. Bibliografía 196

Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños causados en situaciones de emergencia 197
Gabriel Doménech Pascual

I. Introducción 197
II. Deficiencias del Derecho español de la responsabilidad civil extracontractual de las Administraciones públicas 198
1. *Una regulación legislativa prácticamente vacía de contenido regulador* 198
A) Disposiciones constitucionales 198

B) Disposiciones específicamente aplicables a los daños causados en situaciones de emergencia . . . 199
C) Legislación aplicable con carácter general a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas . . . 200
2. *Una doctrina discutible* . . . 200
3. *Una jurisprudencia confusa* . . . 201
III. Responsabilidad patrimonial en sentido estricto . . . 201
1. *Existencia de fuerza mayor* . . . 201
2. *El carácter individualizado de los daños* . . . 202
3. *Incertidumbres causales* . . . 203
4. *¿Responsabilidad objetiva o por culpa?* . . . 205
A) El mito y la realidad . . . 205
B) Razones para aplicar una regla general de responsabilidad por culpa . . . 206
a) Beneficios informacionales . . . 206
b) Influencia sobre los niveles de actividad . . . 207
c) Influencia sobre la conducta de los agentes públicos . . . 208
d) La responsabilidad objetiva puede no inducir un nivel óptimo de activad pública . . . 208
e) La responsabilidad objetiva propicia, bajo ciertas condiciones, que los agentes públicos tomen precauciones inadecuadas . . . 209
f) Influencia sobre la conducta de los potenciales perjudicados . . . 210
C) Relevancia de la existencia de una situación de emergencia . . . 211
5. *Algunos supuestos especiales* . . . 212
A) Daños causados por actos administrativos y reglamentos y normas con rango de ley contrarios a Derecho . . . 212
a) La jurisprudencia del margen de tolerancia. Aplicación de una regla de responsabilidad por negligencia . . . 212
b) Daños individualizados . . . 215
c) Vicios formales y relación de causalidad . . . 215
B) Daños causados a personas que desarrollan una actividad generadora de externalidades positivas . . . 218
C) Daños sufridos por los empleados públicos en el desempeño de sus funciones . . . 219
IV. Casos de daños materialmente expropiatorios . . . 221
1. *¿Responsabilidad por el funcionamiento normal o expropiación?* . . . 221
2. *Jurisprudencia* . . . 221
3. *Racionalidad del criterio de la «peligrosidad» de la actividad objeto de la restricción* . . . 223
4. *Regulaciones de precios y otras intervenciones en las relaciones contractuales privadas* . . . 225
5. *El caso en el que los daños han sido impuestos por el legislador* . . . 226

V. Otorgamiento de ayudas 228
VI. Bibliografía 228

Autorización o ratificación judicial, tutela cautelar y emergencias . . . 233
Julio Tejedor Bielsa

I. Respuesta del derecho ante emergencias globales. Una reflexión necesaria tras la pandemia vivida 233
II. Desbordamiento del sistema de autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias urgentes 237
III. Control judicial pleno y tutela cautelar en situaciones de excepción 245
IV. La ponderación de los intereses en conflicto en sede cautelar o de autorización o ratificación 250
V. Algunas conclusiones, mirando al futuro desde la experiencia pandémica 256
VI. Bibliografía 258

Contratación pública en situaciones excepcionales 261
José María Gimeno Feliu

I. Introducción. Sobre la función de la contratación pública y la necesidad de anticipar soluciones jurídicas para situaciones excepcionales 261
II. La contratación de emergencia y su aplicación práctica: la necesidad de revisar su contenido 264
III. Transparencia, control y rendición de cuentas en la contratación de situaciones excepcionales 269
IV. La necesaria profesionalización y capacitación como presupuesto de una compra pública eficaz en situaciones excepcionales 272
V. La necesaria adaptación (que no revisión) del objeto del contrato en la ejecución conforme al principio de honesta equivalencia 276
VI. Conclusiones propositivas 280
VII. Bibliografía 283

El impacto de las situaciones de excepción en el empleo público . . . 287
Elisa Moreu Carbonell

I. Un sistema poco flexible en situaciones excepcionales 288
II. Una organización para situaciones de crisis 289
1. *Planificación estratégica de los recursos humanos* 290
2. *Flexibilizar la movilidad del personal* 291
3. *Otras cuestiones organizativas* 292

III. Nuevas capacidades de los empleados públicos 292
1. *Adecuada delimitación de los puestos de trabajo* 292
2. *Procesos innovadores de selección del personal y de carrera profesional* 294
IV. Nuevas formas de (tele)trabajar 294
1. *Adecuada delimitación del teletrabajo en el sector público* 295
2. *La administración electrónica* 296
3. *Otras medidas relativas a las condiciones de trabajo* 297
V. Medidas de desvinculación del empleado público y flexibilidad de la inamovilidad (ERTEs y otras) 297
1. *Expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs)* 298
2. *Permisos retribuidos* 299
VI. Conclusión 299
VII. Bibliografía 300

Análisis de la normativa y las pautas básicas de la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa en la crisis de la covid-19 . 303
Adrián Palma Ortigosa
Alba Soriano Arnanz
Víctor Bethencourt Rodríguez

I. Introducción 304
II. Restricciones a la movilidad 305
1. *Cierres perimetrales* 305
A) Marco normativo nacional 305
B) Cierres perimetrales en las Comunidades Autónomas 307
C) El papel de los tribunales en los cierres perimetrales autonómicos 309
D) Limitación de entrada y salida en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la Comunidad Autónoma 309
E) El papel de los tribunales en relación con las medidas limitativas de la libertad de circulación en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la Comunidad Autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía 311
2. *Restricciones a la movilidad nocturna* 314
A) Marco normativo estatal 314
B) Restricciones acordadas con anterioridad la adopción del RD 926/2020 314
C) Restricciones acordadas tras la adopción del RD 926/2020 . . . 316
D) Restricciones acordadas tras la finalización del estado de alarma adoptado por RD 926/2020 317
III. Limitaciones al derecho de reunión 318
1. *Limitaciones a raíz del RD 463/2020* 318
2. *Limitaciones posteriores a la aprobación del RD 926/2020* 320

3. *Restricciones a la libertad religiosa*. 321
IV. Procesos electorales 323
1. *Suspensión de elecciones durante el primer estado de alarma* 323
2. *Suspensión de elecciones durante el estado de alarma decretado por el RD 296/2020*. 324
V. Medidas limitativas a la libertad de empresa. En especial el pasaporte covid 325
1. *Medidas generales*. 325
2. *Pasaporte o certificado covid* 326
3. *Medidas desplegadas por las administraciones para compensar los perjuicios generados por la covid a la libertad de empresa* 330
VI. Imposición de sanciones por incumplimiento de medidas 332
1. *El régimen sancionador durante el estado de alarma. Introducción*. 332
2. *Régimen sancionador impuesto por las CC.AA*. 334
3. *Consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad en el régimen sancionador*. 336
VII. Responsabilidad patrimonial de la Administración 339
1. *Daños generados al personal de la Administración, en especial a los sanitarios* 339
VIII. Bibliografía 343

PARTE ESPECIAL

Pandemias y protección civil: la necesidad de un sistema único y ordinario de gestión de emergencias 347
Josep Ochoa Monzó
I. Una *vis atractiva* justificada 347
II. El sistema nacional de protección civil 349
1. *Un modelo (ya) consolidado sobre una materia no nominada en la Constitución ligada a la seguridad pública del artículo 149.1.29 CE* 349
2. *La protección civil como servicio público* 355
3. *El objeto de la protección civil* 358
4. *Las funciones de la protección civil* 360
A) Previsión y prevención de riesgos 360
B) La planificación como instrumento esencial del servicio de protección civil 362
III. Protección civil y covid-19 366
1. *Puede haber un solo sistema de derecho ordinario para hacer frente a todo tipo de emergencias*. 366
2. *La respuesta del sistema de protección civil en los primeros momentos de la pandemia* 369

3. *La necesidad de ajustes normativos para hacer frente a futuras pandemias desde el SNPC* 373
IV. Conclusiones 376
V. Bibliografía 382

El Derecho ante los riesgos y desastres naturales 385
Miren Sarasíbar Iriarte
I. La imprevisibilidad de los desastres naturales 385
II. Las medidas preventivas como instrumento para atenuar la impredictibilidad de los desastres naturales 387
1. *Inundaciones* 387
2. *Sequías* 390
3. *Incendios forestales* 393
III. Las medidas *a posteriori* de los desastres naturales 395
1. *La necesaria coordinación interadministrativa* 395
2. *La aplicación del principio de integración en la gestión de los desastres naturales* 399
IV. La política de cambio climático y los ODS ante los desastres naturales 401
V. Consideraciones finales 404
VI. Bibliografía 405

Salud Pública 407
César Cierco Seira
Laura Salamero Teixidó
I. Introducción: ¿es necesaria una reforma que amplíe la legislación en salud pública en materia de crisis sanitarias? 407
II. La reforma en curso: el paso adelante dado por el legislador autonómico 412
1. *La presencia de elementos valiosos en la legislación autonómica de pandemias* 412
2. *El establecimiento de un punto de partida formalizado: la declaración expresa de una situación de riesgo sanitario grave* 416
3. *La codificación del catálogo de medidas de respuesta* 419
III. La vacunación como botón de muestra de la falta de consenso en esta labor 423
IV. El encaje de esta reforma con el Derecho extraordinario y ordinario tocante a las crisis sanitarias 427
1. *Los confines entre una ley de pandemias y el Derecho de excepción: zapatero, a tus zapatos* 429
2. *Conjugación de la ley de pandemias con el resto de normas ordinarias de necesidad* 432

V. Final ... 433
VI. Bibliografía ... 435

Derecho normal y excepcional en la ordenación de la sanidad animal ... 437
Mariano López Benítez

I. Consideraciones generales ... 437
1. *Normalidad y excepcionalidad en la ordenación de la sanidad animal* ... 438
2. *Los pilares sobre los que se asienta la normativa de sanidad animal* ... 439
3. *Obligaciones y medidas sanitarias de carácter preventivo* ... 440
4. *Medidas sanitarias destinadas a luchar, controlar y erradicar las enfermedades de los animales* ... 443
5. *La problemática vinculada a las medidas extraordinarias del artículo 26 LSAN* ... 445

II. El papel de las distintas Administraciones en materia de sanidad animal ... 448
1. *Colaboración y coordinación entre Administraciones* ... 448
2. *La competencia autonómica sobre sanidad animal: su progresivo adelgazamiento por la vis expansiva de los títulos estatales* ... 449
3. *Sanidad animal y sanidad, a secas* ... 451

III. Reflexiones últimas ... 453

IV. Bibliografía ... 456

Seguridad marítima y aérea ... 457
Marta García Pérez

I. Introducción ... 457

II. El Derecho administrativo de la seguridad marítima ... 458
1. *La distribución de competencias en materia de seguridad marítima* ... 459
A) El salvamento marítimo ... 460
B) La lucha contra la contaminación marina ... 463
2. *El Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina* ... 468
A) Un sistema nacional integrado por dos subsistemas ... 469
B) La estructura organizativa de la respuesta ... 470
C) Fases y situaciones de emergencia ... 471
D) La gestión de la emergencia ... 475
3. *El salvamento marítimo* ... 477

III. El Derecho administrativo ante la seguridad aérea ... 478
1. *El impacto del 11-S sobre la navegación aérea* ... 478
2. *La Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea* ... 480

IV. A modo de conclusión ... 483

V. Bibliografía ... 484

Emergencias y riesgos industriales y energéticos 487
Gerardo García-Álvarez

I. INTRODUCCIÓN: RIESGOS INDUSTRIALES, RIESGOS NUCLEARES Y RIESGOS ENERGÉTICOS 487

II. RIESGOS ENERGÉTICOS: LA SEGURIDAD DEL ABASTECIMIENTO ENERGÉTICO Y LA RESERVA ESTRATÉGICA DE HIDROCARBUROS 489

III. RIESGOS INDUSTRIALES: LOS ACCIDENTES MAYORES O GRAVES, ENTRE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL Y LA PROTECCIÓN CIVIL 496

1. *El origen de la normativa vigente: los accidentes de Seveso y Bhopal* 496
2. *La respuesta europea: las directivas «Seveso» I, II y III* 500
3. *Seguridad industrial y protección civil en la prevención del riesgo químico: normativa interna* 500

IV. CONCLUSIONES 507

V. BIBLIOGRAFÍA 508