

CORONAVIRUS Y DERECHO (XXXVII): EL DERECHO DE NECESIDAD EN PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO (FRANCIA)

El contenido de las medidas adoptadas por la mayoría de los Estados europeos para abordar la emergencia de salud pública originada por la pandemia de coronavirus ha sido similar. Difieren, sin embargo, los marcos constitucionales que han fundamentado su adopción¹. Hemos visto cómo en el ordenamiento jurídico italiano existe una legislación específica adoptada para situaciones de emergencia que permiten una cierta modificación del equilibrio normal de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. En otras ocasiones, son las Constituciones las que incluyen normas detalladas que prevén un estado de emergencia (a veces de varios tipos) en caso de amenazas externas o internas. A este modelo responde el ordenamiento jurídico francés en el que nos centramos a continuación.

El marco constitucional para situaciones de emergencia.

La Constitución de la V República Francesa de 1958 contempla expresamente poderes de necesidad para afrontar eventos excepcionales o la existencia de una amenaza o peligro potencial para la Nación francesa. Las previsiones normativas a este respecto se concretan en, por un lado, el otorgamiento de poderes excepcionales al Presidente de la República, y, por otro lado, la declaración del estado de sitio.

¹ La idea y la fuente de la que nos servimos para elaborar estas entregas de Derecho comparado están en el documento preparado para los miembros y para el personal del Parlamento Europeo como material de referencia en orden a ayudarles en su trabajo parlamentario. Este texto ha sido elaborado por Kríszтина Binder, María Díaz Crego, Gianna Eckert, Silvia Kotanidis, Rafal Manko y Micaela Del Monte, y ha sido publicado bajo el título “States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States”, EPRS/European Parliamentary Research Service, PE 649.408-May2020, disponible en www.europarl.europa.eu/thinktank. Véanse, asimismo, las páginas 139 y siguientes de *El concepto de necesidad en Derecho Público* (Civitas, 1996) de Vicente Álvarez García.

a) En caso de una amenaza grave e inminente de la independencia e integridad de la Nación francesa o del funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente de la República puede adoptar las medidas exigidas para hacer frente a tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional. En tales términos se pronuncia el art. 16 de la Constitución francesa en el que se precisa: primero, que estas medidas deben inspirarse en el deseo de proporcionar a las autoridades públicas constitucionales, tan pronto como sea posible, los medios para cumplir su misión; segundo, que el Parlamento se reúne por derecho propio; y tercero, que la Asamblea Nacional no puede disolverse durante el ejercicio de poderes excepcionales².

Después de treinta días, el Consejo Constitucional puede examinar si se cumplen las condiciones de urgencia para el uso de poderes excepcionales cuando así lo solicite el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores. Este control se ejerce de pleno derecho una vez transcurridos sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales y en cualquier momento pasado este plazo³.

b) Por su parte, el art. 36 de la Constitución francesa se refiere al estado de sitio. Las previsiones constitucionales que respecto del mismo se hacen se refieren tanto a la competencia para su declaración (“será decretado por el Consejo de Ministros”), como a su duración (doce días que sólo podrán ser prorrogados con la autorización del Parlamento). El estado de sitio sólo puede declararse, precisa

² La redacción actual del art. 16 de la Constitución francesa responde a la modificación operada por la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

³ Los poderes excepcionales se han invocado solo una vez, en 1961, por el presidente De Gaulle en reacción al golpe de estado de los generales de Argel (*Putsch des Généraux*). El también conocido como *Putsch d'Alger* fue un golpe que ocurrió entre el 21 y el 26 de abril de 1961 cuando un grupo de militares de las Fuerzas Armadas de Francia, estacionadas en Argelia, liderado por cuatro generales, inició esta acción como oposición a la política del general de Gaulle que consideraban de abandono de la Argelia francesa.

el Código de Defensa, en caso de guerra extranjera o insurrección armada⁴. Su declaración implica una transferencia de ciertos poderes de la autoridad civil a la autoridad militar, incluida la responsabilidad del orden público y el aumento de los poderes policiales⁵. Además, ciertos derechos pueden suspenderse, como la libertad de prensa, reunión o movimiento.

c) Otras normas con rango de ley contemplan otros estados de excepción. Así, el estado de urgencia (o de emergencia) se regula en la Ley n.º. 55-385, de 3 de abril de 1955⁶. Conforme a esta disposición se puede declarar el estado de urgencia en caso de peligro inminente como resultado de violaciones graves del orden público, o en el caso de eventos que por su naturaleza y gravedad pongan en peligro el orden público (art.1). Su declaración debe efectuarse mediante decreto del Consejo de Ministros, para parte o para todo el territorio francés, y está limitado a 12 días, pero puede ser prorrogado mediante ley en la que se determine su duración (arts. 2 y 3). Bajo el estado de urgencia, las autoridades pueden limitar el movimiento de personas, establecer zonas de seguridad y cerrar espacios públicos (art.5)⁷.

Asimismo, el Código de Salud Pública⁸ recoge previsiones para situaciones de amenaza grave para la salud que requieran adoptar medidas de emergencia. Los artículos correspondientes de este texto legal han sido considerablemente modificados y ampliados con ocasión de la pandemia sanitaria del coronavirus en los términos que presentamos a continuación.

⁴ Art. L. 2121-1 Code de la défense, Ordonnance n° 2004-1374 du 20 déc. 2004, ratifiée par Loi n° 2005-1550 du 12 déc. 2005. El Título segundo de este Código regula el estado de sitio (arts. L. 2121-1 a L. 2121-8).

⁵ Art. L. 2121-2 Code de la défense.

⁶ Loi n.º. 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie (Journal Officiel 7 avril 1955).

⁷ El estado de emergencia ha sido declarado en cuatro ocasiones: en 1955, durante la guerra con Argelia; en 1984, en Nueva Caledonia; en 2005, durante los disturbios civiles en los suburbios; y, más recientemente, en 2015 después de los ataques terroristas en París (que llegó a prolongarse hasta el 1 de noviembre de 2017, con la adopción de una nueva legislación antiterrorista).

⁸ Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du Code de la santé publique.

Principales medidas adoptadas para abordar la pandemia de coronavirus.

La vía que Francia ha seguido para hacer frente a la crisis sanitaria del COVID-19 no ha sido la utilización de sus poderes y estados de excepción ya previstos en su ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, se ha materializado en la aprobación por el Parlamento francés de una nueva ley sobre medidas urgentes en respuesta a la pandemia de coronavirus que ha supuesto la configuración del estado de urgencia sanitaria⁹. Por Ley nº. 2020-290, de 23 de marzo, se declara el estado de urgencia sanitaria (“état d'urgence sanitaire”), previendo medidas financieras y electorales de emergencia, y aprobando, además, nuevos artículos específicos para hacer frente a la crisis sanitaria que se incorporan al Código de Salud Pública¹⁰.

De esta forma, se modifican los artículos del Capítulo I (“Amenazas sanitarias”) del Título III del Libro I del Código de Salud Pública, rubricado “Amenazas y crisis sanitarias graves”, y se añade un nuevo Capítulo I bis (“Estado de urgencia sanitaria”). Según el nuevo art. L3131-12 de este Código, el estado urgencia de salud pública requiere la existencia de una “catástrofe sanitaria que ponga en peligro, por su naturaleza y gravedad, la salud de la población”. Su declaración corresponde al Consejo de Ministros, sobre la base de un informe del Ministro de Salud, mediante decreto que deberá contener el ámbito territorial de aplicación. La extensión de la emergencia de salud pública puede declararse por un mes, y su prolongación requiere autorización por ley¹¹.

⁹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (Journal Officiel 24 mars 2020).

¹⁰ El art. 2 de la Ley nº. 2020-290 modifica ampliamente el Código de la salud pública. De conformidad con el artículo 7 de la Ley nº. 2020-290, las novedades introducidas en este Código relativas al Capítulo I bis del Título III del Libro I de la tercera parte del Código de la Salud Pública, son aplicables hasta el 1 de abril de 2021.

¹¹ Arts. L3131-13 y L3131-19 Code de la santé publique. Dada la naturaleza urgente y el alcance de la crisis de salud pública, la emergencia de salud pública fue declarada por la Ley nº. 2020-290 por un período de dos meses en todo el territorio nacional. El art. 4 de esta Ley exceptúa a tal efecto la previsión de un mes contenida en el art. L3131-13 del Código de salud pública.

La Asamblea Nacional y el Senado deben ser informados “sin demora” de las medidas acordadas por el Gobierno en el estado de emergencia sanitaria. El número de medidas que se pueden adoptar bajo el estado de urgencia sanitaria está perfectamente delimitado y deben ser “estrictamente proporcionales a los riesgos para la salud incurridos y apropiadas a las circunstancias de tiempo y lugar”. El Primer Ministro podrá acordar, mediante decreto adoptado sobre el informe del Ministro de Salud, “con el único propósito de garantizar la salud pública”, medidas tales como las siguientes: restringir o prohibir el tráfico personas y vehículos; prohibir que las personas salgan de sus hogares, salvo para viajes estrictamente esenciales para las necesidades familiares o de salud; ordenar medidas que tengan por objeto la cuarentena; ordenar el cierre provisional de establecimientos abiertos al público; o acordar medidas temporales para controlar los precios de ciertos productos necesarios¹².

La declaración del estado de urgencia sanitaria comprende la constitución de un comité de científicos, cuyo presidente es nombrado por decreto del Presidente de la República, y compuesto por dos personalidades cualificadas, nombradas por el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, así como por otras cualificadas personalidades nombradas por decreto. Este comité tiene por funciones emitir periódicamente opiniones sobre el estado de urgencia sanitaria, el conocimiento científico relacionado con el mismo y las medidas que pueden ponerle fin, así como sobre la duración de su aplicación¹³.

El control de las medidas de emergencia.

Tanto la Asamblea Nacional de Francia como el Senado deben ser informados de las medidas tomadas por el gobierno y pueden solicitar más información en cualquier momento¹⁴. Además, la prórroga del estado de urgencia sanitaria requiere de la autorización de ambas Cámaras mediante ley. No obstante, el

¹² Art. L3131-15 Code de la santé publique.

¹³ Art. L3131-19 Code de la santé publique.

¹⁴ Art. L3131-13 Code de la santé publique.

Consejo de Ministros puede poner fin al estado de urgencia con la aprobación de un decreto antes del vencimiento del período fijado por la ley que lo prorroga. Al mismo tiempo que finaliza la emergencia sanitaria, todas las medidas adoptadas dejan entonces de tener efecto, y todas las medidas adoptadas durante su vigencia pueden ser recurridas ante la jurisdicción administrativa¹⁵.

En Cáceres, a 15 de mayo de 2020.

Vicente Álvarez García
Catedrático de Derecho
Administrativo

Flor Arias Aparicio
Profesora Contratada
Doctora

Enrique Hernández-Diez
Personal Científico e
Investigador

¹⁵ Art. L3131-18 Code de la santé publique.