



RICARDO UGALDE RAMÍREZ

Licenciado en Derecho por el Centro de Estudios Superiores de Celaya, Guanajuato, maestro en Administración Pública por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, además de contar con una especialidad en materia de derecho del trabajo por la misma Institución. Ha sido autor y coordinador de "La racionalidad y verdad de una proposición legal", en *Pensar el Derecho*, Ed. FUNDAP, 2007; *Estado Constitucional y Derechos Fundamentales*, Ed. Porrúa, 2010; "Ética y Razón Judicial", en *Ética y Justicia*, Ed. Porrúa, 2014

OMAR VIELMA LUNA
RAÚL RUIZ CANIZALES
RICARDO UGALDE RAMÍREZ
COORDINADORES

EL ROSTRO DE LA PANDEMIA COVID 19

REACCIONES DESDE LA ACADEMIA

PORUM INTISQUE FACTUSS ATIUS, CATUM ABIS PERMIS. C. IL URECRIT VERCEM, CONE RE, QUE MED CONDAC OBSENTE LIBENAM, QUONOCUPERI PUBISSUNT VIDERCE NICIOC, CUS LATURNUMUM IUM CON RE NUM TEMUSQUEM NONSUM PERICIT; NONDACII SILI PARISQUAM SERBEFATUIS VEM LICIO CRUM ISSES, NON-SUPPL. SERICAM MILICIAM IN IN ILIIS ARIBERE CERIT, ESICA MO VIUR, C. ENAREM ENATI PORTA, DENDERIT CREI INARIS, CIS.

NUM ETIU CUM IT; NOXIMAIOR LARIO AM SINTRAET, CO ESTRIS, NONSUA PUBLIS EO ET VE, DI SENTEM VENAT.

AN DIUSA INVOLUM CONSULESTRA REO, NOST DUC IN VATURA, SENTIS. SERRISTER AUSSE ACERO, NORUM LAREN TEM NOXIMOPTEM INATE, CONSUM NICONST EREVIRI VERCESENA REHEBUNTRAE TATUSUM AT.

EFEK NOXIME CATQUAM IS MILINAREI INA, NIS, QUIT, CATQUE IAM. EM CONTUM AUDENTI ONSULIS. SATISTRAE ET C. PARI TERBI TROBUNT L. C. PERVIDEREI IAM NON DIENTRUM EGERTUS PLICIT AM ACCIIS CATUM ET; ITRAE AUTELIBEM CRE, NOS HENATILIENA, OCTORES SENT RE, CRIUM PRORUM OCCHUIS CONDOC RESSIMILU MUSPEREBEM SA AURES OMNEQUE QUASTUM CONTIAE ME TEREBS IN DEES, TI. RA INCLAT, TE POS IS.



EL ROSTRO DE LA PANDEMIA
COVID 19

VIELMA / RUIZ / UGALDE

OMAR VIELMA LUNA
RAÚL RUIZ CANIZALES
RICARDO UGALDE RAMÍREZ
COORDINADORES

EL ROSTRO DE LA PANDEMIA COVID 19

REACCIONES DESDE LA ACADEMIA



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
QUERÉTARO



OMAR VIELMA LUNA

Es profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Querétaro, adscrito a la Facultad de Derecho. Cuenta con maestría en psicología clínica y doctorado concluido en psicología y educación. Ha coordinado el programa de la licenciatura en criminología y estuvo al frente del Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas "Dr. Héctor Fix-Zamudio", periodo en el que coordinó diversos proyectos de investigación sobre prevención de la violencia y el delito, además de impulsar diversas actividades para la formación de investigadores. Sus líneas de investigación se focalizan en los fenómenos contemporáneos de las violencias.



RAÚL RUIZ CANIZALES

Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Cuenta también con el grado de 1) Especialidad en Administración Pública, 2) Maestría en Administración Pública por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, 3) Maestría en Derecho por la misma Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, 4) Doctorado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Es Profesor investigador de Tiempo Completo (PTC nivel VII). Cuenta con perfil deseable PRO-DEP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [Conacyt].

OMAR VIELMA LUNA
RAÚL RUIZ CANIZALES
RICARDO UGALDE RAMÍREZ
COORDINADORES

EL ROSTRO DE LA PANDEMIA
COVID 19
REACCIONES DESDE LA ACADEMIA

EL ROSTRO DE LA PANDEMIA COVID 19

REACCIONES DESDE LA ACADEMIA

OMAR VIELMA LUNA
RAÚL RUIZ CANIZALES
RICARDO UGALDE RAMÍREZ
COORDINADORES



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
QUERÉTARO

gedisa

El rostro de la pandemia COVID-19. Reacciones desde la academia

© Omar Vielma Luna
Raúl Ruiz Canizales
Ricardo Ugalde Ramírez
(Coordinadores)

Primera edición octubre de 2021, Ciudad de México, México

D.R. © Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Cerro de las Campanas s/n, Col. Las Campanas
76010, Querétaro, Querétaro.

Derechos reservados para todas las ediciones en castellano

© Editorial Gedisa, S.A.
Avda. Tibidabo 12, 3º
08022 Barcelona, España
Tel. 93 253 09 04
gedisa@gedisa.com
www.gedisa.com

ISBN Gedisa 978-84-xxxx-xx-x

IBIC: xxx

Impreso en México
Printed in Mexico

El presente libro fue sometido a procesos de revisión de pares ciegos
para garantizar su calidad.

Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier
medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en
castellano o cualquier otro idioma.



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
QUERÉTARO

Dra. Margarita Teresa de Jesús García Gasca
Rectora

Dr. Javier Ávila Morales
Secretario Académico

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad de Derecho

Dra. María Teresa García Besné
Secretaria de Extensión Universitaria

Dr. Edgar Pérez González
Secretario Académico de la Facultad de Derecho

Mtro. Omar Vielma Luna
*Coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas
y Criminológicas Dr. Héctor Fix -Zamudio*

ÍNDICE

PRIMERA PARTE DIMENSIÓN EDUCATIVA

1. **DESIGUALDADES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
MÉXICO: LOS APRENDIZAJES DE LA PANDEMIA 15**
ILITHYA GUEVARA HERNÁNDEZ
2. **EL APRENDIZAJE ADAPTATIVO COMO ALTERNATIVA
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ANTE LA “NUEVA
NORMALIDAD” 33**
SANDRA FLOR CANALES BASULTO
3. **RETOS EN LA FORMACIÓN DIGITAL DEL PROFESORADO
UNIVERSITARIO ANTE LA NUEVA NORMALIDAD POR
LA COVID-19 53**
ANTONIO VEGA PÁEZ
ANAHÍ ISABEL ARELLANO VEGA
NATALY ANDREA OLVERA ROJAS

4. LA INVESTIGACIÓN SOCIAL EN MÉXICO ANTE EL SARS-COV2: RETOS Y PERSPECTIVAS	75
XÓCHITL DE SAN JORGE-CÁRDENAS	
5. ESTRATEGIA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN SALUD DURANTE LA PANDEMIA COVID-19, INCORPORANDO PACIENTES VIRTUALES EN LA LIC. EN MEDICINA	99
BELZABETH TOVAR LUNA CARLOS O. AGUILAR ORTEGA	
6. LA NUEVA NORMALIDAD EDUCATIVA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO: RETOS Y PERSPECTIVAS	111
JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO	
7. LOS DESAFÍOS DE LA NUEVA NORMALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS IMPLICACIONES EN LOS DERECHOS HUMANOS	129
MARIANA FIGUEROA DE LA FUENTE MARCELLA PRINCE MACHADO ARIEL RAMÓN MEDINA ALONSO	
8. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA NUEVA NORMALIDAD. REFLEXIONES DESDE LA BIOÉTICA	153
MARÍA DE LOS ÁNGELES MARINA ADAME GAYOSSO RAÚL JIMÉNEZ PIÑA	

SEGUNDA PARTE

MIRADAS MULTIDISCIPLINARIAS

9. ¿QUÉ HAY DE MALO EN EL TRIAJE? UN ACERCAMIENTO DESDE LA BIOÉTICA Y EL DERECHO A LA SALUD	175
RAÚL RUIZ CANIZALES	

10. CONTRATOS PÚBLICOS EN LA EMERGENCIA SANITARIA: ALGUNAS PRIMERAS REFLEXIONES	199
ROBERTO CIPPITANI	
FABRIZIO FIGORILLI	
11. COHESIÓN SOCIAL ¿LA PIEZA FALTANTE PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA? ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL COVID 19 EN QUERÉTARO	223
EDUARDO ARISTÓTELES RAMÍREZ MARTÍNEZ	
MARGARITA CRUZ TORRES	
12. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EMERGENCIA SANITARIA. NUEVAS PERSPECTIVAS	243
JAVIER RASCADO PÉREZ	
13. EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LA GUÍA BIOÉTICA PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS LIMITADOS DE MEDICINA CRÍTICA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA. UN PUNTO DE VISTA BIOÉTICO Y PROCEDIMENTAL	261
EDUARDO CASILLAS GONZÁLEZ	
ERNESTO ASKUR PALENCIA RODRÍGUEZ	
14. ACTO ADMINISTRATIVO Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN MÉXICO: EL CASO COVID-19	271
GERARDO SERVÍN AGUILLÓN	
15. ANOTACIONES SOBRE LA PANDEMIA (COVID-19). RETOS Y PERSPECTIVAS EN MÉXICO	291
MANUEL VIDAURRI ARÉCHIGA	
16. SUBJETIVIDADES VICTIMIZADAS; EL VIRUS PERPETRADOR Y SUS EFECTOS PSÍQUICOS	317
OMAR VIELMA LUNA	
17. VIRUS Y CÁRCEL EN ITALIA	329
STEFANIA SARTARELLI	

18. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS JURÍDICOS DE LA REFORMA LABORAL ANTE LA NUEVA NORMALIDAD	355
JESÚS ZÚÑIGA GONZÁLEZ	
19. EL DERECHO A LA IDENTIDAD EN TIEMPO DE COVID-19	373
GERARDO ALAN DÍAZ NIETO	
20. COVID-19 Y RESPONSABILIDAD PENAL: UN PRONÓSTICO OPTIMISTA	389
VICO VALENTINI	
21. EN BUSCA DE RESPUESTAS ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA: LA VOZ DE LAS ACADEMIAS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO	403
JOSÉ ENRIQUE RIVERA RODRÍGUEZ	
SOBRE LOS AUTORES	425

10. CONTRATOS PÚBLICOS EN LA EMERGENCIA SANITARIA: ALGUNAS PRIMERAS REFLEXIONES

ROBERTO CIPPITANI

FABRIZIO FIGORILLI

I. CRISIS SANITARIA Y ENFOQUE EUROPEO

Frente a una crisis global, la Comisión Europea y otras instituciones de la Unión Europea han tomado muchas e importantes medidas con el objetivo de conseguir una gobernanza coherente a nivel continental.

Antes de todo, desde los primeros días del inicio de la pandemia en Europa, la Comisión ha confirmado el principio que las derogaciones de las libertades fundamentales, que aunque puestas en marcha para detener la circulación del virus, tenían que respetar los principios de la Unión, especialmente el de temporalidad y el de proporcio-

nalidad,¹ en particular, para evitar los obstáculos a la libre circulación de medicamentos y dispositivos médicos, pero también para no bloquear completamente la economía europea.

Además, la Comisión ha dictado reglas y recomendaciones para gobernar el régimen de circulación en el período de crisis, incluso por lo que se refiere a las fronteras externas de la Unión, como: directrices europeas sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales; restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, con exenciones para categorías específicas de viajeros y orientaciones a los guardias de fronteras y a las autoridades responsables de los visados, a fin de facilitar la repatriación de ciudadanos bloqueados en el extranjero; recomendaciones para levantar los controles en las fronteras interiores antes del 15 de junio 2020; orientaciones para garantizar la libre circulación de los trabajadores, especialmente en los sectores sanitario y alimentario; directrices y recomendaciones para los turistas, los viajeros y las empresas para eliminar gradualmente las restricciones de viaje, considerando al mismo tiempo las precauciones sanitarias; normas temporales para flexibilizar las disciplinas usualmente rígidas en materia de ayudas estatales, de manera de que se pueda permitir a los gobiernos nacionales proporcionar liquidez para a las empresas, en particular para las pymes.

En el campo sanitario, la Comisión ha presentado una estrategia en materia de vacunas para acelerar el desarrollo y la disponibilidad de medicamentos. La estrategia prevé un aumento de la producción y adaptar un marco legislativo para acelerar el desarrollo, la autorización y la disponibilidad de vacunas.

Además, se ha previsto un apoyo a los sistemas sanitarios de los países de la UE con 6.000 millones de euros, para financiar el Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente en la Unión y la reserva común de equipos médicos rescEU.

¹ Vid., por ejemplo, “Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures” de la Comisión Europea y del Consejo Europeo del 8 de abril de 2020, par. 6.

El Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente permite a la Comisión adquirir material directamente en nombre de los Estados miembros, y financia y coordina el transporte de equipos médicos y de pacientes en regiones transfronterizas.

La Comisión también publicó una recomendación sobre la evaluación de la conformidad y la vigilancia del mercado sanitario para ampliar la oferta de equipos de protección individual (EPI) destinados a las autoridades de protección civil, tales como las mascarillas desechables.

A petición de la Comisión, los organismos de normalización europeos han puesto a disposición de forma gratuita las normas europeas sobre material médico. Ello permite a los productores colocar más rápidamente en el mercado dispositivos de alto rendimiento.

Asimismo, la Comisión ha puesto en marcha —con los Estados miembros— cuatro procedimientos para la adquisición conjunta de equipos de protección individual.

Otra importante actividad de la Unión Europea ha sido la lucha para contrarrestar la “infodemia” —o sea, la difusión de informaciones falsas sobre la propagación del virus—, a través, por ejemplo, de la colaboración con las empresas de Internet (como Google, Facebook, Twitter, Microsoft), y por medio de herramienta como el sitio www.EUvsDisinfo.eu. Otras. Esas acciones se componen de la estrategia de la UE sobre la desinformación, especialmente el Plan de Acción para la Democracia Europea y la Ley de Servicios Digitales.

Sin embargo, y sobre todo, la respuesta más fuerte a la crisis es sin duda la de naturaleza económica, a través de medidas sin precedentes, que tienen un tamaño de más de 2.000 billones de euros, con un impacto económico previsto por la Comisión de 3.000 billones de euros.²

² Vid. los datos contenidos en la comunicación de la Comisión, “El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa”, COM/2020/442 final, del 27 de mayo de 2020.

II. MEDIDAS RELATIVAS A LA CONTRACCIÓN PÚBLICA

Finalmente, la Unión Europea, a través de la Comisión, ha tomado una posición sobre el tema de la contratación pública durante la pandemia.³

En la Unión, el sector de la contratación pública representa el 19% del producto interno total de la UE, y el 12% de los países miembros de la OCDE. En 2018, el gasto público en salud de la UE-27 ascendió a 944.000 millones de euros, es decir, el 7,0% del PIB de la Unión, lo que confirma que el gasto en salud es la segunda partida de gasto público más importante después del gasto en “protección social”. Puede haberse diferencias en el gasto público en los distintos países,⁴ pero las características del sistema sanitario y las cuestiones relacionadas con la salud son similares en todos los países de la Unión Europea (piénsese en el ritmo de envejecimiento de la población, la esperanza de vida y las enfermedades más comunes).

La materia de la contratación pública, incluso la del sector sanitario, está sujeta a la competencia de la UE en actuación de los principios fundamentales de la construcción comunitaria, y especialmente, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

En base a dicha competencia el legislador europeo ha adoptado fuentes jurídicas de gran impacto en la economía y en la sociedad europea, como la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública (vid. también la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación

³ Comisión Europea, “Orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19”, 2020/C 108 I/01, del 1 de abril de 2020.

⁴ Según Eurostat, el gasto en el ámbito sanitario puede variar de un país europeo a otro, desde un valor superior al 8% (por ejemplo: Dinamarca 8,3%, Austria 8,2%, Francia 8,1%, Noruega 8,2%), hasta un porcentaje poco superior al 2% (Cipro 2,7% y Suiza 2,2%).

por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales).

Las Directivas en el ámbito de la contratación pública, como las otras Directivas, han sido incorporadas en la legislación nacional por los países de la UE. Sobre los umbrales previstos por el Derecho UE (actualmente, por ejemplo, 214.000 euros por los contratos de servicios), los Estados miembros deben aplicar las reglas de las Directivas, mientras debajo de los umbrales comunitarios tienen un margen de apreciación mayor, aunque respetando los principios previstos por las Directivas antes mencionadas y en el Derecho de la UE.

La Comisión Europea, en cuanto institución que está a cargo de la implementación del Derecho de la Unión europea, el 1 de abril de 2020 ha adoptado una “Comunicación” dedicadas a las “Orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19” (no. 2020/C 108 I/01), en la que el ejecutivo de la UE se propone dar su opinión sobre “a qué opciones y flexibilidades puede recurrirse en el marco de contratación pública de la UE para la adquisición de suministros, servicios y obras necesarias para hacer frente a la crisis” (párrafo 1 Orientaciones).

En los párrafos siguientes se verá cual es la interpretación de la Comisión sobre las opciones que tienen los Estados miembros en materia de contratación pública. Sucesivamente se considerará cómo uno de los Estados miembros, Italia, ha efectivamente actuado durante la pandemia.

Finalmente, se harán algunas consideraciones en torno a la relación entre los dos enfoques, con el fin de aprender algo útil de la experiencia de la disciplina de los contratos públicos en situaciones de emergencia como la causada por la epidemia del Covid-19.

Las páginas siguientes constituyen una primera reflexión sobre el tema, que necesitaría un desarrollo futuro, teniendo en cuenta la doctrina y la jurisprudencia que se seguramente se generará en los meses siguientes.

III. LEGISLACIÓN EUROPEA PARA LOS CONTRATOS PÚBLICOS Y CRISIS SANITARIA

Según la Comisión, la legislación europea sobre contratación pública ya contiene normas para hacer frente a una situación de emergencia como la causada por la pandemia. En efecto: “en una situación como la actual crisis del COVID-19, que presenta una urgencia extrema e imprevisible, las Directivas de la UE no contienen restricciones de procedimiento” (párr. 1 Orientaciones). Por lo tanto, en esta fase de la crisis, no parece que la Comisión tenga la intención de proponer nuevas normas al legislador europeo, considerando suficientes las disposiciones vigentes.

En particular, a juicio de la Comisión, las administraciones públicas europeas podrán aprovechar los instrumentos ya previstos por la legislación, tales como la reducción de los plazos de los procedimientos de emergencia y el uso del procedimiento negociado sin publicación de la convocatoria o la adjudicación directa.

Además, la Comisión pide a las autoridades públicas utilizar módulos organizativos en la adquisición de bienes y servicios, como formas de interacciones con los operadores del mercado y la contratación conjunta.

Finalmente, siempre en el ámbito de los enfoques organizativos disponibles en la normativa en vigor, la Comisión subraya la necesidad de impulsar la investigación y la innovación.

IV. PROCEDIMIENTOS EN LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA

La Comisión recuerda que la directiva ya prevé una reducción significativa en los casos urgentes, es decir, de 35 a 15 días en los procedimientos abiertos (artículo 27, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE); por su parte, en el procedimiento restringido el plazo para presentar una solicitud de participación puede reducirse de 30 a 15 días

(artículo 27, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE), y para presentar una oferta, de 30 a 10 días (artículo 28, apartado 6, de la Directiva 2014/24/UE) (véase la sección 2.1 Directrices).

Además, como ya se prevé en el artículo 32 de la Directiva sobre contratación pública, el caso de urgencia permite utilizar un “procedimiento negociado sin publicación previa” (véase el párrafo 2.3 de las Directrices). Este procedimiento permite a los compradores públicos negociar directamente con los posibles contratistas, y no hay obligaciones de publicación, plazos, número mínimo de candidatos a consultar, ni otros requisitos de procedimiento. En la práctica esto significa que las autoridades pueden actuar con la mayor rapidez posible, dentro de los límites de lo técnicamente viable, y el procedimiento puede constituir —de hecho— una adjudicación directa, con sujeción únicamente a la disponibilidad efectiva y a la rapidez de la entrega.

La implementación de los procedimientos antes mencionados depende del porvenir de una situación de “urgencia”.

La propia Comisión señala que la invocación de la urgencia debe realizarse dentro de los límites fijados por la jurisprudencia comunitaria. En efecto, la Corte de Justicia exige que el recurso a este procedimiento sea una excepción, lo que implica que la situación de urgencia debe interpretarse de manera restrictiva (véanse, por ejemplo, los asuntos C-275/08 Comisión/Alemania y C-352/12 Consiglio Nazionale degli Ingegneri), así como las condiciones para que se considere como tal, que deben darse de manera acumulativa.

En efecto, según el Tribunal de Justicia (vid. el asunto C-275/08), la urgencia presupone la existencia de un acontecimiento imprevisible, una emergencia excepcional incompatible con los plazos exigidos por otros procedimientos, y un vínculo causal entre el acontecimiento imprevisible y la emergencia.⁵

Vid. en ese sentido, Tribunal de justicia, C-107/92 Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12; Id. C-107/92, Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12; Id., C-107/92 Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12; Id., C-107/92 Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12. 1993, pág. I-4655, párr. 12; Id., C-107/92, Comisión/Italia [1993] ECR I-318/94,

Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal,⁶ la referencia a la urgencia excepcional implica que la necesidad del contrato debe satisfacerse lo antes posible. La derogación no puede invocarse para la adjudicación de contratos que requieran más tiempo del que hubiera sido necesario para llevar a cabo un procedimiento transparente, abierto o restringido, incluido un procedimiento acelerado (abierto o restringido), es decir, reduciendo los plazos.

Por consiguiente, entre las dos medidas mencionadas por la Comisión en las Orientaciones, en primer lugar debe evaluarse si el mismo resultado no puede lograrse mediante la reducción de los plazos. Sin embargo, para la Comisión: “Para cubrir las necesidades inmediatas de los hospitales y centros sanitarios en un plazo muy breve, no puede haber ninguna duda razonable acerca del nexo causal con la pandemia de COVID-19” (Orientaciones, párr. 2.3.3.).

Por tanto, la situación determinada por la pandemia se puede, en abstracto, calificar como de urgencia, aunque de todas maneras es necesario verificar en concreto que esta urgencia siga ocurriendo, y tomar en cuenta la evolución de la situación.

Cada poder adjudicador deberá evaluar si se cumplen las condiciones para considerar la aplicación de las reglas en caso de urgencia, y deberá justificar la elección de este procedimiento en un único informe (artículo 84, apartado 1, letra f) de la Directiva 2014/24/UE).

Además, la Comisión quiere destacar que la situación de emergencia no se convierta en una derogación de los principios generales de contratación pública. El uso de un procedimiento abierto o restringido “acelerado”, debe seguir respetando los principios de igualdad de trato, transparencia y competencia (párr. 2.2 de las Orientaciones).

Comisión/Alemania [1996] ECR I-1949, párr. 14; Id. C-126/03, Comisión/Alemania [2003] ECR I-11197, párr. 23.

⁶ Vid. el auto del Tribunal de Justicia en el asunto C-352/12, de 20 de junio de 2013, párrs. 50 a 52.

V. SOLUCIONES ORGANIZATIVAS

Otra serie de medidas que según la Comisión se deberían poner en marcha, se refieren a enfoques organizativos. No se trata de procedimientos o reglas de procedimientos, sino de estrategias —de las administraciones públicas— que podrían gestionar de manera más eficiente las emergencias sanitarias.

En primer lugar, la Comisión impulsa la contratación conjunta, y a que más administraciones aprovechen las iniciativas de contratación conjunta. De hecho, la emergencia del Coronavirus ha demostrado la fragilidad del sistema de compras europeo, y los efectos en las finanzas públicas han sido significativos. En particular, es indispensable una acción colectiva y coordinada, y es esencial asegurar la cadena de suministro de productos esenciales como las medicinas y los dispositivos.

Un rol importante en la contratación conjunta debería ser realizado por la propia Comisión, que a nivel europeo actúa como una “central de compras” que gestiona los procedimientos de adquisición para distribuir productos sanitarios según las necesidades de los Estados más afectados.

Frente a las amenazas transfronterizas, los procedimientos individuales gestionados por las administraciones nacionales pueden cerrar el sistema. En el lado opuesto, las acciones colectivas y coordinadas aseguran la simplificación, la rapidez y la eficacia.⁷

La demanda agregada podría evitar algunas distorsiones debidas a la emergencia: aumentos anormales de los precios y una gran variabilidad de los precios en la zona europea, con una posible reducción del riesgo de desviación de la calidad de la oferta.

En segundo lugar, durante la crisis se ha visto que otra importante estrategia es la creación de reservas a nivel europeo;⁸ en particular,

⁷ Ramírez, R.; McGinley, C; Churchhouse, S. (17/96/2020) “Why Investing in Procurement Makes Organizations More Resilient”. *Harvard Business Review*.

⁸ Especialmente equipo médico para cuidados intensivos, por ejemplo, ventila-

el 19 de marzo de 2020, la Comisión Europea decidió implementar un programa para la creación de reservas estratégicas, llamado “rescEU”, con el objetivo de ayudar a los países de la UE en el contexto de la pandemia COVID-19, con un presupuesto inicial de 50 millones de euros.⁹

Los equipos se alojarán en uno o más Estados miembros. El Estado anfitrión será responsable de la adquisición del equipo. La Comisión financiará la reserva al 90%. El Centro de Coordinación de la Respuesta de Emergencia gestionará la distribución del equipo para asegurar que se envíe a donde más se necesite.

RescEU forma parte del Mecanismo de Protección Civil de la UE, y participan, además de los Estados miembros, países asociados como Islandia, Noruega, Serbia, Macedonia septentrional, Montenegro y Turquía.

En tercer lugar, la Comisión quiere que las administraciones públicas realicen formas de colaboración e interacción con el mercado para estimular la oferta, como las herramientas digitales innovadoras para generar un amplio interés entre los operadores económicos capaces de proponer soluciones alternativas, la organización de eventos para encontrar nuevas soluciones (por ejemplo, para reutilizar las máscaras protectoras después de una limpieza adecuada, promover ideas sobre cómo proteger eficazmente al personal médico e identificar métodos de detección de virus en el medio ambiente, etcétera) o la creación de partidarios públicos-privados.

Finalmente, las fuentes comunitarias, y especialmente los documentos de la Comisión, destacan la necesidad de fomentar la investigación y la innovación a través de los “contratos innovadores” (PPI, “Public Procurement for Innovation”).¹⁰

dores, y equipo de protección personal como máscaras reutilizables, vacunas y sustancias terapéuticas, y suministros de laboratorio.

⁹ Vid. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_476

¹⁰ Directrices y buenas prácticas para la compra de productos y servicios innovadores: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_it.

En realidad, los documentos de la Comisión utilizan dicha expresión de forma genérica para hablar de diferentes instrumentos y disposiciones,¹¹ contratos pre-comerciales,¹² asociaciones para la innovación (artículo 31 Directiva 2014/24/UE), pero también contratación mediante procedimientos negociados con y sin publicación previa o el diálogo competitivo (artículo 30 de la Directiva).

Lo que tienen en común esos varios instrumentos son la flexibilidad (vid. los “considerando” 42 y 43 de la Directiva) y la finalidad de fomentar la investigación y la innovación necesarias para buscar soluciones innovadoras, o que no están disponibles en el mercado (vid. artículo 26, apartado de la Directiva), como es el caso de las vacunas u otros medicamentos y equipos para luchar contra las consecuencias de la pandemia.

VI. MEDIDAS ADOPTADAS A NIVEL NACIONAL: EL CASO ITALIANO

Como se ha dicho en los párrafos anteriores, las instituciones de la Unión han adoptado un enfoque “moderado” en la utilización de los contratos públicos para hacer frente a la emergencia sanitaria. Este enfoque se ha basado en los instrumentos jurídicos existentes, eligiendo una actividad de coordinación.

Diferente aparece el enfoque a nivel nacional, como se puede observar, por ejemplo, en Italia.

En Italia, en efecto, y contrariamente al acercamiento comunitario, se ha preferido modificar algunas disposiciones del Código de los

¹¹ V., por ejemplo, el documento Semple, A. (coord.) “Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation”, *Public Procurement of Innovation Platform consortium*, 1st edition (elaborado por un grupo de expertos con el apoyo de la Comisión Europea).

¹² Comunicación de la Comisión, Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, COM, 799 final, 14 de diciembre de 2007.

contratos públicos mediante una serie de intervenciones específicas propuestas por el gobierno, recurriendo a la adopción de medidas administrativas que son competencia del Primer Ministro (“D.P.C.M.”) y a (los) decretos legislativos de urgencia (decretos-ley).

Es importante desarrollar una breve reflexión sobre aquellas intervenciones, teniendo en cuenta tanto los aspectos sustanciales de este problema como los mecanismos de derecho procesal, que a su vez, han sido objeto de un profundo replanteamiento.

VI.1 ASPECTOS SUSTANCIALES

Cabe señalar que tras la declaración del estado de emergencia y el consiguiente cierre de las actividades de producción, la cuestión del cumplimiento de las normas sobre contratación pública fue uno de los problemas más acuciantes que se plantearon, dada la gran preocupación de los poderes adjudicadores y las empresas, especialmente en lo que respecta a la adquisición de bienes y servicios en el sector de la salud.

Sin embargo, antes de analizar las nuevas disposiciones introducidas como resultado del brote de la pandemia, es necesario, aunque en pocas palabras, esbozar una breve reconstrucción de las disposiciones que ya existían antes de la propagación del virus, y que ayudan a aclarar el marco normativo dentro del sistema jurídico italiano.

A este respecto, cabe recordar que ya el Decreto Legislativo No. 50/2016 (en adelante “Código de Contratación Pública”, que incorpora en el ordenamiento italiano las Directivas de la UE en materia de contratos públicos) preveía algunas excepciones a uno de los principios fundamentales del derecho comunitario (vid. artículo 32, Directiva No. 2014/24/UE sobre citado) e interno, representado por la publicación previa de un anuncio para proceder a la adjudicación de obras, servicios y suministros para satisfacer las necesidades de las administraciones públicas.

Una primera excepción a esta regla está de hecho presente en el art. 63, párrafo 2, letra c) del actual Código de Contratación Pública, en el que se permite a la entidad adjudicadora estipular un contrato mediante un procedimiento negociado, en lugar de una lici-

tación pública, por razones de “... extrema urgencia...”. En esencia, las razones de la urgencia son tales, que no permiten que se lleve a cabo un procedimiento abierto, siempre que la urgencia no permita el desarrollo ordinario de la licitación (letra a); esta elección viene dictada por la ocurrencia de acontecimientos imprevisibles (letra b); la situación que se ha producido no es el resultado de una conducta inerte o negligente de la administración que pretende aprovechar esta oportunidad.¹³

Por otra parte, el artículo 163 del Código de Contratos contiene una lista de casos en los que se indican los “motivos de urgencia” o la “protección civil”, recordando lo que ya se indica en el reglamento para la ejecución de los contratos públicos (Decreto Presidencial No. 207/2010). En esta perspectiva, por lo tanto, el legislador ha tratado de completar las normas derogatorias, tratando de comprender hipótesis adicionales a las ya regidas por el mencionado artículo 63 del Código de Contratación Pública. Los motivos residen, principalmente, en la necesidad de eliminar —lo más rápidamente posible— las causas que han determinado el estado de peligro, y asegurar el restablecimiento de la seguridad amenazada por la persistencia del evento dañino (inundaciones, terremotos, etcétera).

En este contexto, se han introducido algunos cambios en el voluminoso Código de Contratación Pública, tras la proclamación del estado de emergencia; en primer lugar, el Decreto Ley No. 18, de 17 de marzo de 20120, denominado “Decreto de Asistencia italiana”, destinado a introducir nuevas medidas para reforzar el Servicio Nacional de Salud, junto con una amplia gama de incentivos para el apoyo a las familias trabajadoras y las empresas afectadas por la emergencia epidemiológica bien conocida por todos.

En esta ocasión, el legislador italiano integró el Código de Contratos, una de las reglas generales para todos los tipos de contratación pública (obras, servicios y suministros), y luego, previendo excepcio-

¹³ A este respecto, vid. la jurisprudencia del Consejo de Estado de que estas situaciones deben ser verdaderamente excepcionales, y que se respete el principio de la libre competencia es la publicación de avisos públicos.; cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2019, n. 2687.

nes aún más precisas para la adquisición de bienes y servicios útiles, para la protección de la salud de los ciudadanos.

Desde las primeras semanas de la propagación masiva del virus, y antes de la fase de *lockdown*, el gobierno emitió el Decreto Ley No. 9, del 2 de marzo de 2020, por el que se autorizó la adquisición de equipo de protección personal y equipo médico en ausencia de la publicación prescrita de un aviso, y se permitió el pago anticipado de la totalidad del suministro, contrariamente a lo que ocurre en el cumplimiento del procedimiento ordinario.

Asimismo, con el posterior Decreto Ley No. 14, del 9 de marzo de 2020 (art. 12), con el fin de lograr en el menor tiempo posible el reforzamiento de las unidades de cuidados intensivos, dado el elevadísimo número de solicitudes de hospitalización, el legislador italiano permitió la compra de cinco mil respiradores por parte del Jefe del Departamento de Protección Civil, incluso fuera de las hipótesis de derogación ya previstas en el artículo 163 del Código de Contratación Pública, utilizando en última instancia el mismo procedimiento excepcional ya utilizado para la compra de equipos de protección individual (como las mascarillas) y equipos médicos.

Finalmente, al final de los primeros seis meses de la emergencia de la pandemia, el Gobierno italiano adoptó un nuevo Decreto Ley, el llamado “Decreto simplificaciones”,¹⁴ en el que se comenzó a planificar el relanzamiento de las actividades productivas, interviniendo una vez más en el Código de Contratación Pública a través de disposiciones generales, como tales también aplicables a la realización de obras en materia sanitaria.

Más concretamente, la nueva intervención del gobierno era necesaria para lograr “...una aceleración de la inversión y la infraestructura y la inversión mediante la simplificación de los procedimientos de contratación pública”.

Cabe señalar que la premisa que subyace a todos los cambios recientes es la intención de introducir modificaciones en algunas dis-

¹⁴ Vid. el Decreto-Ley 16 de julio de 2020, n. 76, convertido en la ley 11 de septiembre 2020, n. 120.

posiciones muy importantes del Código de Contratos, de carácter principalmente provisional.¹⁵ Por consiguiente, se dio casi por sentado que el objetivo de relanzar las actividades económicas para contener las consecuencias negativas derivadas de la difusión del Covid-19 debía lograrse —necesariamente— mediante una nueva intervención en materia de contratación pública.

Procediendo al análisis de las principales novedades contenidas en la mencionada disposición legislativa, nos centramos una vez más en un sistema de derogaciones que ha modificado incisivamente la estructura actual, muy deseada por el sistema de la UE, que hasta ahora apenas ha tolerado ningún intento de intervenciones de los países miembros de la UE para modificar los umbrales más allá de los cuales las normas de la UE deben aplicarse necesariamente.

El carácter excepcional de la situación queda demostrado por unos pocos —pero significativos— elementos con referencia específica a los llamados procedimientos por debajo del umbral comunitario. Más concretamente: a) para la adjudicación de obras, servicios y suministros por debajo del umbral de 150.000,00 de euros, los poderes adjudicadores podrán proceder a la adjudicación directa sin licitación, respetando únicamente el principio de rotación de tareas; para la adjudicación de cantidades entre 150.000,00 y 350.000,00, se permite el procedimiento negociado, previa consulta de al menos cinco operadores cuando estén disponibles; c) para los contratos de valor comprendido entre 350.000,0 y 1.000.000,00 euros, también procedimiento negociado, previa consulta de al menos diez operadores, mientras que para los contratos de valor superior a 1.000.000,00 de euros hasta el umbral mencionado en el artículo 35, el procedimiento negociado debe implicar al menos quince operadores cuando esté disponible.

También en lo que respecta a las excepciones para los contratos de valor bastante elevado, es decir, por encima del umbral comunitario, la reforma del pasado mes de julio permite a los poderes adjudicado-

¹⁵ Durante los últimos días (septiembre del 2020), en el texto aprobado por el Parlamento se establece que las nuevas disposiciones se aplicarán desde la fecha de publicación del Decreto-Ley hasta el 31 de diciembre de 2021.

res encargar obras, servicios y suministros, eligiendo entre el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, o previa justificación de la existencia de las condiciones previstas por la ley, mediante un procedimiento competitivo con negociación en plazos muy breves. Y también, si se produce una situación de extrema urgencia, en virtud de los efectos negativos producidos por la pandemia, o de las medidas de suspensión de actividades —adoptadas en Italia durante el llamado *lockdown*—, si no se pueden respetar los plazos mencionados, aunque sean acortados, previstos por los procedimientos ordinarios, se permite el recurso al procedimiento negociado, sin ninguna publicación de un aviso.

Estas breves referencias a las medidas descritas hasta ahora —por necesidad elegidas entre las más significativas, teniendo en cuenta la economía de este trabajo— son suficientes para comprender el amplio esfuerzo realizado por el legislador para superar las dificultades que han llegado a identificar, tanto en términos de protección de la salud como en el impacto que la propagación del virus ha producido en los diferentes, pero no menos importantes, desde el punto de vista más estrictamente económico.

VI.II (CONTINUACIÓN) ASPECTOS PROCESALES

La crisis sanitaria que ha golpeado al mundo en los últimos meses no podía dejar de tener consecuencias también en los mecanismos de protección judicial previstos por la legislación italiana para garantizar una defensa adecuada del ciudadano contra las determinaciones ilegales de las autoridades públicas.

Dado que no es éste el lugar para recorrer exhaustivamente las etapas de un largo camino que ha recorrido más de un siglo y medio, durante el cual nació y se desarrolló el sistema de justicia administrativa, podemos limitarnos a algunas pistas que pueden proporcionar una clave de comprensión, y poner al lector en condiciones de comprender la progresiva afirmación y transformación del modelo procesal, recientemente rediseñado por el legislador, en 2010, mediante la disposición de un código de procedimiento administrativo.

En este marco general de referencia, por lo tanto, se pueden rastrear los cambios que han inspirado recientemente los cambios en el proceso administrativo, inspirados en las instituciones previstas para el proceso civil, favoreciendo la introducción de mecanismos capaces de asegurar a las personas afectadas por la acción administrativa, en cualquier forma que ésta se exprese, tanto a través de actos formales como a través de conductas concretas.¹⁶ Sin embargo, hay que atribuir un papel fundamental a la Constitución de 1948, que permitió superar los límites que representaba un modelo procesal, previsto inicialmente como medio para garantizar una realización más completa del interés público. Las disposiciones constitucionales, por el contrario, contienen una perspectiva muy diferente, que hace de la administración el punto de apoyo en torno al cual gira todo el sistema de protección.¹⁷

En el centro del proceso administrativo se sitúa la protección del interés legítimo, que con el tiempo se ha convertido en una situación subjetiva de carácter sustancial, por lo que merece (aunque en formas diferentes) ser protegido de la misma manera que el derecho subjetivo (artículos 24 y 113, const.).¹⁸

Desde un punto de vista más estrictamente procesal, todo ello se ha construido concediendo al juez administrativo la facultad de san-

¹⁶ Vid. sobre todo Scoca, F.G. (2002) *alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, en *Il diritto processuale amministrativo*, p. 239 sigs; Según Cannada B., E. (1972) *Interesse*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Milano, 9, desde la Constitución deriva una directriz precisa para el intérprete: los intereses legítimos y los derechos subjetivos deben configurarse de manera que la protección sea plenamente adecuada a la actividad de la administración pública, cualquier sea la forma de dicha actividad.

¹⁷ Como afirma Berti, G. *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1863, según el cual las disposiciones constitucionales tienen una “cobertura total del individuo en relación con el poder público”.

¹⁸ Vid. Benvenuti, F., *Per un diritto amministrativo paritario*, en *Studi in onore di E. Guicciardi*, Padova, 1975, *passim*; Id., *Evoluzioni del processo amministrativo*, en *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, p. 217 sigs.

cionar, en caso de que la petición del solicitante sea estimada, la anulación de la medida, en el respeto absoluto del principio de la división de poderes.

Al mismo tiempo, la acción de anulación representó durante más de un siglo el único instrumento de que disponía el tribunal administrativo para solicitar la intervención del juez. Sólo después de los cambios introducidos por el Decreto Legislativo n. 80/1998 y la posterior Ley n. 205/2000, se previó, junto con la acción de anulación, una acción de indemnización por daños y perjuicios contra las medidas y conductas ilícitas de la administración pública. A pesar de las contradicciones y perplejidades sobre la compatibilidad de estas últimas disposiciones con el contenido del artículo 103 de la Constitución, las recientes innovaciones introducidas por el legislador ordinario parecen ir en el sentido de las expectativas manifestadas en varias ocasiones por la jurisprudencia,¹⁹ y los auspicios formulados en teoría, previendo formas de jurisdicción que tienden a ser de plena competencia del juez administrativo, capaz de satisfacer, de manera completa y exhaustiva, las solicitudes propuestas por los interesados para proteger sus propias situaciones jurídicas.²⁰

Tal enfoque merece ser destacado también por el papel que ha asumido en relación con la progresiva homogenización entre las normas vigentes en nuestro sistema y las establecidas en los últimos tiempos,

¹⁹ El Tribunal Constitucional italiano ya se había movido por este camino, con las sentencias “aditivas” a continuación: 1 de febrero de 1982, n. 8; Id. 28 de junio de 1995, n. 190, Id. 23 de abril de 1987, n. 146; además por algunos aspectos Id., 18 de mayo de 1989, n. 256, in *Cons. St.*, 1989, II, 739; Id. 6 de julio de 2004, n. 204; id. 27 de abril de 2007, n. 140.

²⁰ El sistema, por lo tanto, parecía haberse encauzado desde hace tiempo hacia los objetivos indicados por la doctrina más atenta y consistente en la posibilidad real de obtener del juez una medida satisfactoria de sus pretensiones, adecuadamente modulada en relación con las características variables de las diferentes situaciones subjetivas activadas; para una reconstrucción de esta evolución, vid. Police, A., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I, Padova 2000 e Id., vol. II, Padova 2001; se permita la referencia a Figorilli, F., *La giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino 2002, 41 ss.

gracias a las sugerencias y las presiones provenientes del sistema europeo, también a través de la progresiva erosión de los privilegios de la administración pública, en cuanto a las protecciones reservadas a los destinatarios de la acción relativa.

La breve evolución, que se ha resumido anteriormente, es el resultado —desde 2010 contenidos en el código del proceso administrativo— de las aportaciones de la reflexión teórica y de los jueces administrativos a lo largo de más de cien años. Sin embargo, en el último tiempo han surgido algunas líneas de tendencia en respuesta a las preguntas que se plantean cada vez más por el mundo económico (con especial atención al sector de los contratos públicos, en lo que respecta a la adjudicación de servicios y suministros públicos), destinadas a criticar nuestro sistema de justicia administrativa, indicada como la responsable del retraso en la ejecución (en Italia) de las obras públicas y la realización de los servicios y suministros en los plazos fijados en el momento de la resolución de aprobación relativa.

Y es precisamente a la luz de estas críticas que en la última intervención del gobierno, mencionada anteriormente, con el “Decreto simplificador”, se introdujeron algunos cambios, cuestión que despertó mucha discusión justo antes de que se emitiera el decreto gubernamental. Más concretamente, se decidió extender a casi todos los contratos públicos una disposición ya contenida en el Código de Procedimiento Administrativo (artículo 125, apartado 3 del Código), que estaba prevista desde hace algunos años, relativa a la construcción de infraestructuras estratégicas, para las cuales la sentencia de anulación de la adjudicación no supone la anulación/anulación/ineficacia del contrato, sino únicamente la indemnización de los daños y perjuicios concedidos a la parte ganadora. Obviamente, la operación de esta elección está limitada en el tiempo a las reglas de excepción decididas por el legislador, es decir, hasta las resoluciones de adjudicación y los litigios iniciados antes del 31 de julio de 2011.

Igualmente, digna de mención es la otra medida correctiva adoptada al rito especial en la esfera de la contratación pública, en lo que respecta a la protección cautelar, que de hecho se suprimió para facilitar la adopción de decisiones definitivas lo antes posible, todo ello

con el fin de garantizar un interés “superior” de la comunidad o un interés público particular, tras el resultado de la evaluación realizada por el juez administrativo. Las consideraciones anteriores permiten, en este punto de la investigación, trazar más de una pista capaz de favorecer la integración de las normas del modelo procesal con medios de protección capaces de asegurar una protección de carácter más específicamente objetivo y dirigido a objetivos de eficiencia, en los términos antes mencionados.

VII. OBSERVACIONES FINALES

Más allá de las particulares soluciones elegidas por el legislador como consecuencia del fenómeno de la pandemia, el debate jurídico sobre la delicada cuestión de los contratos públicos es una cuestión —predominantemente— de naturaleza sustantiva en los instrumentos normativos y organizativos que se deben poner en marcha en una situación de emergencia sanitaria.

Por el contrario, a nivel nacional, en países como Italia, a menudo se ha intentado desplazar la atención hacia el lado más propiamente procesal, contribuyendo así a complicar aún más las cuestiones que durante mucho tiempo han afectado a esta delicada esfera de la actividad pública.

La urgente necesidad de encontrar lo antes posible en el mercado los bienes necesarios para luchar contra la pandemia, así como la ampliación de las instalaciones dedicadas específicamente al tratamiento de los pacientes más graves en cuidados intensivos, ha señalado a la atención de los intérpretes la cuestión más general de la idoneidad de los principios e instituciones que subyacen a la disciplina de los contratos con la administración pública.

Al tratar de extraer algunas consideraciones concluyentes, que surgen de la reciente experiencia, se ha puesto de manifiesto que el marco normativo actual del ordenamiento jurídico italiano ha demostrado, aún más, su insuficiencia. De hecho, cabe señalar que el legislador interno, con ocasión de la transposición de las Directivas

en materia de contratos públicos de la Unión Europea, se ha distinguido por haber añadido varias normas no previstas por las fuentes comunitarias.

El Código de Contratación Pública (aprobado por el Decreto Legislativo N° 50/2016 y sus posteriores modificaciones y adiciones), con sus 215 artículos —sin tener en cuenta el reglamento de aplicación que se remonta a 2010 y el nuevo texto en proyecto que prevé otros 307— ha representado un modelo que no va en la dirección de la racionalización y la eficacia. Por lo tanto, no se trata de que su derogación radical haya sido invocada por varias partes, refiriéndose únicamente a las normas comunitarias (que, a su vez, no son de aplicación inmediata).

Más allá de los juicios que se hagan sobre estas cuestiones, el enfoque diferente de los problemas que plantea la pandemia en cuanto a las normas sustantivas es evidente para todos. Por una parte, no se han introducido disposiciones excepcionales a nivel europeo, basándose en el hecho de que la hipótesis de la no aplicación (como se ve en la sección que analiza estos aspectos) de las normas generales basadas en la aplicación del principio de la libre competencia ya se podía encontrar en las Directivas en vigor.

Por otra parte, en Italia se ha decidido crear un sistema derogatorio considerable, que de hecho sacrifica el principio mencionado anteriormente, debido a un interés general superior representado por la necesidad de proteger adecuadamente el derecho a la salud de los ciudadanos, tanto en su dimensión individual como colectiva (sobre la base de las disposiciones del artículo 32 de la Constitución). En otras palabras, también para garantizar una mayor racionalización de los procedimientos y la eficacia de las decisiones adoptadas, se prefirió recurrir a una reglamentación de emergencia cuya aplicación se limita a un período de tiempo no superior a doce meses.

Lo mismo ocurre con los mecanismos de protección judicial, que han sido fuertemente reelaborados para dar respuestas concretas a los problemas de salud que por su naturaleza no pueden conciliarse con la necesidad de sistemas jurídicos sistemáticos y coherentes.

Todo lo anterior, sin considerar también el interminable debate dentro de cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea,

sobre la creación o no de un verdadero derecho de emergencia, que en algunas constituciones recientes ha encontrado su lugar específico.

En conclusión, volviendo al debate a un nivel más general, la terrible pandemia de los últimos meses ha vuelto a proponer de forma dramática la controvertida cuestión de la capacidad de cada sistema jurídico para dar prioridad a las garantías de los administradores, en detrimento de la eficiencia de la administración pública o viceversa.

Sin que esto amplíe demasiado el campo de investigación identificado aquí, lo único que queda es confiar, una vez más, en un sano y equilibrado equilibrio de los intereses en juego. Se ha visto, es bueno repetirlo una vez más, que el derecho a la salud ha justificado de hecho una compresión y reducción sustancial de las libertades constitucionales y los derechos fundamentales que hasta hace unos meses se consideraban incompresibles.

El desafío planteado por el Covid-19 ha cambiado repentinamente más de una perspectiva, y es aquí donde deberá centrarse la atención y la investigación de los juristas, a fin de garantizar que las normas dictadas (si no impuestas) por la emergencia y concebidas dentro de un régimen provisional no se conviertan en definitivas, como ha sucedido en Italia.

BIBLIOGRAFÍA

- Police, A., (2000, 2001) *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*. Padova, vol. I y vol. II; permítase la referencia a Figorilli, F. (2002) *La giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino, pp. 41 ss.
- Semple, A. (2015) (coord.) “Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation”. Public Procurement of Innovation Platform consortium, 1st Edition.s
- Comisión Europea; Consejo Europeo (08/04/2020) “Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures”.
- Comisión Europea (27/05/2020) “El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa”, COM/2020/442 final.

- _____ (01/04/2020) “Orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19”, 2020/C 108 I/01.
- _____ (14/12/2007) “Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe”, COM (2007) 799 final.
- Decreto-Ley 16 de julio de 2020, n. 76, convertido en la ley 11 de septiembre 2020, n. 120
- Benvenuti, F. (1983) “Per un diritto amministrativo paritario”. En Guicciardi, E. (1975) *Studi in onore di*, Padova, passim; Id., (1983) “Evoluzioni del processo amministrativo”, En Consiglio di Stato. Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario dell’istituzione, Milano, 1983, p. 217 sigs.
- Scoca, F. G. (2002) “alla luce del suo nuovo trattamento processuale”. En *Il diritto processuale amministrativo*, p. 239 sigs; Cannada Bartoli, E. (1972) Interesse, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, p. 9,
- Berti, G. (1972 [1863]) “Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa. En Riv. trim. dir. publ.
- Jurisprudencia del Consejo de Estado de que estas situaciones deben ser verdaderamente excepcionales, y que se respete el principio de la libre competencia es la publicación de avisos públicos.; cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2019, n. 2687.
- Ramírez, R.; McGinley, C.; Churchhouse, S. (2020) “Why Investing in Procurement Makes Organizations More Resilient”. *Harvard Business Review*.
- Tribunal de Justicia en el asunto C-352/12, de 20 de junio de 2013, párrs. 50 a 52
- Tribunal de Justicia, C-107/92 Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12; Id. C-107/92, Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12; Id., C-107/92 Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12; Id., C-107/92 Comisión contra Italia [1993] ECR I-4655, párrafo 12. 1993, pág. I-4655, párr. 12; Id., C-107/92, Comisión/Italia [1993] ECR I-318/94, Comisión/Alemania [1996] ECR I-1949, párr. 14; Id. C-126/03, Comisión/Alemania [2003] ECR I-11197, párr. 23.

