

PALOMA BIGLINO CAMPOS y JUAN FERNANDO DURÁN ALBA (dirs.). *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.

Biglino Campos y Durán Alba dirigen esta obra colectiva que aborda, minuciosamente, las principales repercusiones jurídico-constitucionales provocadas por la Covid-19. Las 582 páginas que conforman el trabajo, y que me veo en la tesitura de tener que sintetizar en unas pocas líneas, reúnen a veintitrés reputadas plumas, especializadas en las diferentes dimensiones del ordenamiento constitucional que se han visto afectadas por la pandemia.

Reflexionar sobre un fenómeno no concluido, tal y como hace este trabajo, plantea un riesgo no menor. Pero los directores, con acierto, parten de la premisa de que mayor riesgo entrañaría eludir acometer esta tarea. Con todo, la edición de un trabajo como éste obliga a establecer una fecha límite para la entrega de las diferentes colaboraciones. Y, por ello, tal y como anuncia su título, el análisis de esta obra se centra en los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional durante la primera oleada de la pandemia. Pese a ello, esta circunstancia no le resta actualidad al trabajo, pues muchos de los efectos desencadenados en la primera ola se están proyectando, en idénticos o similares términos, en las olas posteriores que, desde un punto de vista constitucional, son variaciones de un mismo tema.

La profesora Biglino, en la presentación de la obra, señala que, desde 1978 hasta la fecha, ninguna convulsión econó-

mica, política o social había impactado en tantas esferas diferentes de nuestro sistema constitucional. La crisis de la Covid-19 ha repercutido, a partes iguales, en las partes orgánica y dogmática de la Constitución. Es por ello que las dos primeras partes, ahora de la obra, se dedican al análisis de los efectos provocados por la crisis sanitaria en el sistema de división de poderes —en sus dos dimensiones, horizontal y vertical—, y en el de derechos fundamentales. La parte tercera de la obra aborda la perspectiva europea de esta problemática. Y el trabajo se cierra con una última parte dedicada a un estudio de casos, en perspectiva comparada, en el que se analiza lo acontecido durante estos últimos meses en los cuatro sistemas constitucionales de nuestro entorno de mayor relevancia: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia. La obra concluye con un epílogo del profesor Aragón Reyes que, como nos tiene acostumbrados, sintetiza con brillantez las principales cuestiones controvertidas puestas de relieve en las páginas precedentes.

Pero no adelantemos acontecimientos, y comencemos por el principio. El primer capítulo de la primera parte de la obra corre a cargo del profesor Solozábal Echavarría y constituye el mejor pórtico posible a la misma. Juan José Solozábal, con gran angular, capta en estas primeras páginas las principales controversias jurídico-constitucionales suscitadas por la

Covid-19: la posición constitucional del Gobierno durante la crisis y su control jurisdiccional, supuestos de hecho y consecuencias jurídicas asociados a los diferentes estados contemplados por nuestro Derecho Constitucional de excepción, la repercusión desde un punto de vista territorial de la crisis sanitaria, o la forma en la que se ha abordado la emergencia sanitaria en otros contextos descentralizados, como Alemania e Italia, con los que España guarda un indudable paralelismo.

A continuación, Dueñas Castrillo, De la Quadra-Salcedo Janini, Herbón Costas y Vidal Fueyo desarrollan las líneas maestras apuntadas por el profesor Solozábal. Así pues, en las páginas que siguen se abordan cuestiones concretas sobre el impacto que la emergencia sanitaria ha tenido en el principio de separación de poderes. Juan José Herbón Costas analiza la concentración de poder en manos del ejecutivo ínsita a la declaración de la emergencia. Y defiende que, a su parecer, ésta se vio desvirtuada fundamentalmente en su dimensión vertical, pues la descentralización de la emergencia —que caracterizó la desescalada del primer estado de alarma y la totalidad del declarado en octubre—, debería de haberse abordado desde la legislación sectorial ordinaria, y no desde el marco jurídico de la excepción. Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, en su capítulo, se centra en una cuestión parcialmente coincidente, pero no idéntica. A de la Quadra-Salcedo no corresponde abordar el papel que pueden jugar las CCAA una vez que el Derecho de excepción haya sido activado, sino la capacidad que tienen los entes subcentrales para hacer frente a la emergencia al margen de la excepción. Y, dentro de este esquema, Tomás de la Quadra-Salcedo argumenta con solidez una cuestión no pacífica entre la doctrina: a saber, la existencia de un solapamiento o redundancia competencial entre la periferia (que sería la competente ordina-

ria para adoptar aquellas medidas que permitan superar una crisis sanitaria) y el centro (que quedaría habilitado para ello, puntualmente, con base en el Derecho de excepción).

Dejando a un lado las consecuencias derivadas de la Covid-19 en la dimensión vertical del principio de separación de poderes, Dueñas Castrillo y Vidal Fueyo abordan dos cuestiones directamente relacionadas con la dimensión horizontal de este principio. Andrés Dueñas estudia cómo la crisis sanitaria afectó a la vida parlamentaria y, en consecuencia, la forma en la que se vieron alteradas las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Dueñas evidencia críticamente que, pese a la literalidad del artículo 116.5 CE, que impide interrumpir el funcionamiento de las Cámaras durante la vigencia del Derecho de excepción, el Parlamento dejó de lado algunas de sus funciones clásicas; como la de impulso, no recuperada hasta junio de 2020, y muy especialmente la de control, que se situó bajo mínimos durante los primeros meses de la emergencia. Camino Vidal cierra la primera parte analizando la trascendencia que tuvo la crisis sanitaria para el poder judicial, pilar esencial del Estado de Derecho y del esquema de la división de poderes. El grueso del capítulo queda dedicado al examen de la Administración de Justicia como actividad esencial durante las primeras semanas de pandemia, en las que se vieron suspendidos los plazos procesales. No obstante, la profesora Vidal no elude el análisis de la trascendente Ley 3/2020, de 18 de septiembre. Y, lo que es más importante, Vidal Fueyo concluye su contribución reflexionando sobre los retos de la Administración de Justicia en la era digital, cuya llegada indudablemente se ha visto acelerada como consecuencia de la Covid-19.

La segunda parte de la obra, dedicada al análisis de la parte dogmática de la Cons-

titución en tiempos de pandemia, es, sin lugar a dudas, y de manera justificada, la más extensa. En efecto, el abanico de derechos cuya esfera ha quedado redefinida desde marzo de 2020 es amplísimo y no se ciñe a los más evidentes, que también son analizados: libertad ambulatoria (Durán Alba), libertad de empresa (Cidoncha Martín) y derecho a la salud (Delgado del Rincón). La pandemia ha afectado al derecho a la intimidad (Matia Portilla), a la libertad religiosa (Simón Yarza), a la libertad de información y transparencia pública (Moretón Toquero), al sufragio (Sánchez Muñoz), a la libertad de reunión y manifestación (Bilbao Ubillos), al derecho a la educación (Rey Martínez) o al trabajo (Dueñas Herrero).

Son muchas, diversas y sugerentes las cuestiones abordadas por todos ellos. Matia Portilla, por ejemplo, y en relación con el derecho a la intimidad, aborda la problemática relacionada con el tratamiento de los datos relativos a la salud, la eventual imposición de pruebas diagnósticas o la repercusión que ha tenido para este derecho la generalización del teletrabajo. En opinión de Matia, un marco jurídico insuficiente es deudor de buena parte de los interrogantes abiertos por el propio autor a lo largo de su exposición. En relación al derecho a la libertad religiosa, Simón Yarza aborda este particular a través de un estudio comparado, en el que se analiza pormenorizadamente la reciente jurisprudencia que, en relación a este derecho y su afectación por la crisis sanitaria, han fijado el Tribunal Supremo de Estados Unidos y el Tribunal Constitucional Federal alemán. El capítulo de Simón concluye con una reflexión, desligada del caso concreto, sobre la posición que debe ocupar la religión en la sociedad actual y la —inadecuada en opinión del autor— interpretación que se viene realizando mayoritariamente del principio de neutralidad.

Durán Alba asume el estudio de aquel derecho fundamental que más intensamente se vio afectado durante la primera ola de la pandemia: la libertad ambulatoria. Durán sienta las bases teóricas de un derecho sobre el que, hasta la fecha, se había reflexionado fundamentalmente en su dimensión exterior —entrada y salida de España— y no en su dimensión interna —libertad de movimientos dentro del territorio nacional—. El autor, además de estudiar las posibles relaciones entre los artículos 19 y 17 CE, aporta una perspectiva diferente al manido debate que ha ocupado a la doctrina durante estos meses: ¿la imposición de un confinamiento domiciliario, genérico e innominado, constituye una verdadera suspensión de un derecho fundamental o una simple limitación? Moretón Toquero, a continuación, pone el acento en una cuestión de gran trascendencia que en ocasiones pasa desapercibida: la pandemia de la Covid-19 está acentuando otro fenómeno patológico para la salud, en este caso, de nuestro sistema democrático. Nos referimos a la «Infodemia» o desinformación que se vive en el nuevo contexto comunicativo. Moretón analiza, en consecuencia, el impacto que la crisis sanitaria ha tenido en el derecho a la libertad de información y las medidas adoptadas por los poderes públicos para garantizar que los ciudadanos recibíamos una información veraz sobre la evolución de la pandemia. Este esfuerzo por parte de los poderes públicos contrasta, sin embargo, con otra cuestión estudiada por la autora: la suspensión de la actividad del portal de Transparencia de la Administración General del Estado contemplada expresamente en el RD 463/2020.

El domingo 5 de abril de 2020 estaba prevista la celebración de dos procesos electorales, para la renovación de los parlamentos vasco y gallego. Sin embargo, la magnitud que en aquellas fechas había

adquirido la pandemia, y la falta de material de protección, como las mascarillas, dificultaba la celebración de los comicios de manera garantista. Sánchez Muñoz analiza, en primer lugar, la problemática sustanciada en torno a la suspensión de un proceso electoral sin habilitación legal expresa. Una decisión que constituyó, muy posiblemente, uno de los ejemplos más claros de excepción no reglada vividos durante estos últimos meses y que el autor aborda sin perder de perspectiva lo ocurrido en otros Estados de nuestro entorno. Por otro lado, Sánchez Muñoz también se detiene en la controversia jurídica que plantean algunas de las medidas materiales adoptadas, ya en el mes de julio, para permitir en un contexto de «nueva normalidad» la celebración de los comicios suspendidos. Bilbao Ubillos, en las páginas siguientes, analiza el modo en el que las medidas de distanciamiento social implementadas para hacer frente a la pandemia han condicionado un derecho cuya titularidad es individual pero cuyo ejercicio, indudablemente, es colectivo: la libertad de reunión y manifestación. Bilbao diferencia entre aquellas manifestaciones celebradas durante la vigencia del Derecho de excepción y aquellas otras convocadas una vez que el mismo parecía dejarse felizmente atrás durante el verano de 2020. Resulta de especial interés, en todo caso, la matización que introduce Juan María Bilbao en punto a la naturaleza pública o privada de la reunión, mereciendo ambas protección, aunque no de idéntica intensidad.

Rey Martínez aprovecha el impacto que el cierre de los centros escolares en marzo de 2020 tuvo en el derecho a la educación para disertar, más allá del caso concreto, sobre las reformas estructurales que debe afrontar en el medio y largo plazo el sistema educativo. Fernando Rey analiza los retos que, en materia educativa, la pan-

demia ha evidenciado y conviene afrontar (posibilidades que ofrece la instrucción a distancia), así como los riesgos que se deben eludir (populismo educativo y desigualdad en el acceso a la educación). Desde el artículo 27 CE, la obra salta hasta el 38, que reconoce como derecho fundamental la libertad de empresa. A Cidoncha Martín corresponde el análisis de este derecho, y el autor se ve en la tesitura de tener que comenzar recordando lo evidente, pero obviado en numerosas ocasiones: que la libertad de empresa en su derecho fundamental más y, en consecuencia, su protección constitucional es, sobre el papel, equivalente a la del resto de estos derechos. Pese a ello, como recuerda Cidoncha, el Tribunal Constitucional ha sido muy deferente a la hora de delimitar la dimensión de la libertad de empresa. Y, por ello, a lo largo del capítulo se evidencia cómo muchas de las medidas limitadoras de dicha libertad adoptadas recientemente —durante la declaración de la excepción y, posteriormente, al margen de ella— solo han sido constitucionalmente lícitas atendiendo a la construcción *sui generis* que ha realizado el máximo intérprete de la Constitución de este derecho fundamental.

En ocasiones, el derecho a la libertad de empresa y el derecho al trabajo son las dos caras de la misma moneda. Y precisamente este último derecho es el analizado por Dueñas Herrero, que realiza un seguimiento exhaustivo de las medidas adoptadas en materia laboral; adoptadas mediante legislación de urgencia, aunque al margen del Derecho de excepción. Desde el punto de vista del sistema de fuentes, el autor recuerda que el recurso al decreto-ley, justificado, quizás, en un momento como el vivido, lejos de constituir una excepción, es la regla general en Derecho laboral. Y tal y como ocurre en otros pasajes de la obra, el capítulo concluye con una mirada al futuro, en esta ocasión sobre el decurso que deberá

tomar el diálogo social en fechas venideras. La segunda parte de la obra concluye con una contribución de Delgado del Rincón sobre el derecho a la protección a la salud que, en opinión del autor, atendiendo a su estructura compleja y a su relación con *otros* derechos fundamentales, debe de ser considerado como un derecho materialmente constitucional, y no como un mero principio rector. Una posición que, indudablemente, queda reforzada tras la concisa exposición que realiza el autor sobre los estándares internacionales de protección de este derecho. Luis Delgado, por último, y atendiendo a las circunstancias acaecidas, se detiene en el estudio de la salud pública como parte de la dimensión asistencial del derecho a la protección de la salud.

La tercera parte de la obra, como quedó apuntado, está dedicada a la perspectiva europea. Macho Carro estudia la respuesta articulada por la Unión Europea a la crisis sanitaria. Medidas, todas ellas, de carácter económico y que todo parece apuntar a que pueden constituir un cambio de paradigma en el proceso de integración europeo. Si bien, tal y como advierte el propio autor, continua sin abordarse la construcción de un genuino tesoro europeo. Macho, en todo caso, analiza desde la flexibilización de la normativa en materia de ayudas de Estado y marco presupuestario, hasta la gestación del *Next Generation EU*. La lectura de las páginas de Macho Carro evidencia que, si bien el momento Hamilton no ha llegado todavía a Europa, éste parece cada vez más próximo. Más allá de la UE, Castellà Andreu, miembro por España de la Comisión de Venecia, aborda las recomendaciones formuladas por este organismo para preservar el Estado de Derecho y la democracia constitucional durante la crisis de la Covid-19. La lectura del capítulo es muy sugerente, pues Castellà analiza las luces y sombras de la regulación de la emergencia en un amplio abanico

de sistemas. Las múltiples referencias a al ordenamiento jurídico internacional, al Derecho Constitucional comparado y a las buenas prácticas de algunos Estados, constituyen un referente inmejorable a la hora de acometer determinadas reformas legislativas cuya pertinencia ha quedado puesta de relieve.

La cuarta y última parte de la obra analiza, en profundidad, la estrategia seguida por cuatro de los principales sistemas constitucionales de nuestro entorno: Alemania (Kölling), Reino Unido (Sánchez Ferro), Francia (Alcaraz) e Italia (Mastommarino). En todos ellos, la crisis sanitaria ha sido afrontada, jurídicamente, recurriendo a la legislación de emergencia, pero sin activar el Derecho de excepción. No obstante, en ningún caso ello impidió la adopción de medidas restrictivas muy intensas en materia de derechos fundamentales; aunque el protagonismo que tuvo el Parlamento en cada uno de estos sistemas no fue de igual intensidad. Una cuestión que no debe de ser perdida de perspectiva cuando se trazan paralelismos con el sistema español.

El profesor Aragón Reyes pone el broche de oro a esta obra con un epílogo en el que se detiene, especialmente, en dos cuestiones. En primer lugar, Aragón denuncia el discreto papel que ha tenido el Parlamento español durante la crisis —crecimiento exponencial de la legislación de urgencia y desparlamentarización de la emergencia acordada por el propio Congreso de los Diputados, al prorrogar el estado de alarma por seis meses—. En segundo lugar —y es una tesis sostenida por el autor desde hace tiempo—, en el epílogo se evidencia que, si bien no todos, buena parte de los problemas denunciados en las páginas precedentes no han venido determinados por un marco jurídico deficiente, sino por una incorrecta aplicación del mismo.

El libro, en definitiva, cumple sobradamente su misión, pues revela al lector las múltiples facetas del ordenamiento constitucional que se vieron contagiadas por la crisis sanitaria. Pasados ya unos meses desde el punto álgido de la pandemia, es el momento de reflexionar, con

materiales como éste en la mano, no ya sobre lo que falló, sino sobre cómo enmendarlo.

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza