

## RECENSIONES



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 recibamos 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 (Mastomarin). 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*

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA y RAÚL CANOSA USERA (dirs.). *El Derecho Constitucional ante el Covid-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado*. Madrid: Wolters Kluwer, 2020.

Una de las principales virtudes de este libro colectivo dirigido por Enrique Arnaldo Alcubilla y Raúl Canosa Usera es haber sido el precursor de un debate estructural sobre la afectación de la Covid-19 al Derecho constitucional en el ámbito americano y europeo. Porque de eso se trata en particular este trabajo: nos aporta una panorámica de las primeras respuestas que dieron los poderes públicos de un nutrido grupo de países a la pandemia que azotó (y, lamentablemente, sigue azotando) al mundo entero.

Estas páginas son fruto de una sosegada reflexión académica tras una serie de seminarios virtuales que tuvieron lugar durante los primeros meses de la pandemia. De aquellos seminarios —que inauguraron un formato académico que, con las semanas, se terminaría convirtiendo en tradición, formando parte de nuestro cotidiano encierro sanitario—, participaron muchos de los autores de este libro, que no todos, porque la obra incluye a otros tantos que se terminaron sumando a la iniciativa.

Los meses de confinamiento dejaron como resultado una profusa actividad editorial: de ello dan cuenta los numerosos libros que se vienen publicando en los últimos meses. Las largas horas de encierro motivaron a muchas y a muchos a usar eficientemente el tiempo e invertirlo en producir conocimiento, en tratar de aportar un punto de vista sobre un fenómeno común cuyo horizonte era absolutamente incierto. Había que analizar la realidad próxima y circunscribir el objeto de estudio temporalmente, porque resultaba prácticamente imposible predecir lo que ocurriría no a dos o tres años vista, sino tan

solo a un par de meses (o, me arriesgo a decir, semanas) por delante. Fruto de esta producción han surgido diversas publicaciones que, desde mi punto de vista, se entroncan prácticamente en cada una de las oleadas del virus y que responden a los distintos embates que hemos sufrido en materia de derechos y libertades y de organización del poder, como consecuencia de las diferentes soluciones ideadas por los gobiernos para tratar de hacer frente a este enemigo de la salud.

Este libro trae consecuencia de la primera oleada del virus, la más dura por ser la que llegó sin preaviso y la más distante ya en términos relativos y absolutos. Sus líneas son el resultado de aquellas primeras impresiones, de los incipientes estudios que fueron más que necesarios para ponernos en situación, para tratar de entender cómo las herramientas constitucionales servían para adoptar medidas específicas de prevención y lucha contra el virus. También, para entender cómo las deficiencias de los textos fundamentales requirieron de una interpretación arriesgada que, en ocasiones, entró en terreno o rozó la inconstitucionalidad.

No fue tarea fácil. Cabe pensar que la mayoría de las autoras y de los autores de este libro tuvieron que analizar instituciones que nunca (o prácticamente nunca) habían sido puestas en marcha. Para hacerlo echaron mano de la biblioteca personal y de los archivos digitales, si había. La necesidad abrió la puerta a la colaboración para tratar de que las fronteras de nuestras casas no supusieran una frontera al conocimiento. Este detalle, para nada menor, no debe pasar desapercibido: este libro es consecuencia de un

momento crítico, de jornadas de desazón, de desesperanza, de adaptación a una nueva forma de trabajo. Por ello, entiendo que los resultados de estas investigaciones son fruto de la resiliencia, ese término que terminó (valga la redundancia) siendo *trending topic* en los cafés que pudimos tomar tras el cese del confinamiento, por lo general en espacios abiertos.

Volviendo al contenido del libro que motiva esta reseña, me permito destacar la advertencia que los directores hacen en su presentación, en el frontispicio mismo del trabajo: este libro «[n]o es un estudio de Derecho Comparado, que ya habrá ocasión de elaborar con más calma, sino una recopilación urgente de las reacciones legales en países significativos de Europa y América» (p. 11). De esta línea surgen dos interesantes ideas.

La primera, que se trata de una «recopilación urgente», premura que viene motivada no tanto por la novedad editorial, sino más bien por la necesidad de contar con un estudio transversal de expertos en la materia, que ha servido, como he tenido ocasión de comprobar, para iluminar otras investigaciones de las oleadas más recientes. Esta compilación tiene, en consecuencia, vocación de base, por cuanto está llamada a convertirse en un imprescindible (en un *must*, como dirían los ingleses), para entender los efectos de las primeras resoluciones políticas y jurídicas en torno a la pandemia.

La segunda, que no estamos ante un estudio centrado en el entorno europeo próximo; por el contrario, es un texto de vocación transoceánica. Este es uno de los aciertos más destacables de este libro, porque si lo que se busca es tener una radiografía del asunto que sirva para apreciar la magnitud de la tragedia, mientras más elementos de análisis se tenga, mejor será el diagnóstico. Aquí se advierte a simple vista el buen criterio de los directores en la

selección de casos y en la dilatada convocatoria realizada a autoras y autores de uno y otro lado del charco.

El libro se estructura en tres partes. La primera comprende un único capítulo, escrito por uno de los directores, Raúl Canosa Usera. Este autor analiza el marco internacional y supranacional de la reacción estatal europea ante la emergencia sanitaria. Se trata de un análisis estructural que ofrece un panorama del derecho de la normalidad y de la excepción desde el punto de vista supraestatal, para tratar de comprender cuáles son los límites externos y cómo opera la soberanía estatal para la gestión de crisis sanitaria frente a la internacionalización y la integración. Este punto de partida pone en advertencia al lector de que la afectación de los derechos fundamentales no solo tendrá respuesta a nivel interno: cuentan también con una protección reforzada ofrecida por el Derecho internacional.

La segunda parte del libro se compone de diez capítulos en los que se analiza la respuesta a la Covid-19 en los países del entorno americano. La opción de la sistemática me parece loable, porque sujeta al lector (si sigue progresivamente el asunto) a una hoja de ruta marcada por casos muchas veces infravalorados, de los que también se puede aprender.

El primer capítulo de esta segunda parte lo escribe Carlos Ayala Corao. Este autor nos muestra, al igual que Canosa Usera, una imagen estructural de las reacciones estatales ante el coronavirus haciendo hincapié en las «Américas». De su capítulo me gustaría destacar su apartado sobre la suspensión y posposición de elecciones, en particular su reflexión en torno a si una autoridad electa deviene en ilegítima por el hecho de que no se hayan podido celebrar elecciones y haber vencido el periodo de su mandato. Su capítulo incluye, además, un extenso apartado

sobre el funcionamiento de los tribunales de justicia que merece la pena leer para entender cómo se tuvieron que «reinventar» los Poderes Judiciales americanos para adaptarse a la nueva realidad, dejando atrás las tradiciones formalistas y hasta litúrgicas (como adjetiva el propio autor) que les caracterizan.

El segundo capítulo analiza las respuestas constitucionales ante la pandemia en el país más austral del mundo, Argentina. Su autor, Sergio Díaz Ricci, ofrece un análisis del uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) como herramienta con rango de ley sobre la cual han pivotado todas las decisiones del Ejecutivo nacional. Su texto incluye, además, un buen análisis de la incidencia que han tenido las decisiones centrales en el federalismo argentino y la necesidad de articular un debate estructural en torno a la coordinación intergubernamental en materia sanitaria entre el Estado, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A continuación, cruzando los Andes, el libro nos muestra lo que ocurrió en Chile, de la mano de José Antonio Ramírez Arrayás. Del análisis de este autor destacan, sin lugar a duda, los apartados que dedica a la intervención del Tribunal Constitucional y los Tribunales de Justicia, así como el planteamiento de ciertas reformas que podrían realizarse aprovechando el procedimiento de modificación que se ha abierto en aquel país sudamericano. Tal ocasión podría ser un caso de laboratorio para ver cómo el constituyente refuerza los aciertos del texto actual y enmienda sus errores en todo lo atinente a la gestión de una crisis sanitaria de este tipo.

De camino hacia el norte nos detenemos en Colombia, caso analizado por Alberto Yepes Barreiro. El título de su capítulo incluye una pregunta que sirve de disparador de un análisis crítico y fundado

sobre la gestión política de la pandemia y la ausencia de controles. Tras la lectura del primer subapartado de este capítulo podemos ya hacernos una idea de los problemas que subyacen al sistema de *checks and balances* colombiano.

El próximo destino es Costa Rica. Hugo Picado León comienza su análisis poniendo en situación al lector de lo que ha ocurrido en su contexto próximo, en Centroamérica. De sus páginas se desprende una visión global de los primeros meses de gestión gubernamental de la pandemia, así como una serie de consideraciones en torno a futuras posibles reformas del sistema.

El caso ecuatoriano es analizado por Marco Elizalde Jalil, quien estudia las distintas facetas que tiene en su país el estado de excepción. El texto parte de una buena advertencia hecha al lector: «debe recordarse que, en el escabroso constitucionalismo ecuatoriano, existe una afición—casi comparable con aquella destinada al fútbol— para invocar poderes extraordinarios, como si, al hacerlo, automáticamente resolver los problemas que enfrente se torna más manejable y eficiente» (p. 144). No me resisto a señalar que similar advertencia se realiza (con otras palabras y modismos, claro está) en prácticamente todos los capítulos, tanto los que analizan casos americanos como europeos.

Subiendo unos cuantos miles de kilómetros rumbo al norte, Jorge M. Farinacci Fierón nos ofrece una panorámica de lo que sucedió en Estados Unidos, donde la abdicación parcial del liderazgo federal dio lugar a un mapa de gestión bastante disímil en los cincuenta Estados, aunque con una nota común: el uso de los poderes delegados para casos de emergencia.

Un poco más al sur, Giovanni A. Figueroa Mejía comenta el caso mexicano. Este autor ha centrado su análisis en la incidencia que han tenido las medidas del

Gobierno en los derechos y libertades, así como la intervención ante tales violaciones del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Ofrece, también, una relación de adiciones y reformas que podrían adoptarse a futuro para enfrentar una eventual crisis sanitaria.

Los últimos dos capítulos de esta segunda parte analizan los casos de Perú y República Dominicana. Susana Ynes Castañeda Otsu analiza el primero de ellos, que sigue la misma línea general que se advierte en otros casos: presta especial atención a las restricciones a las libertades y derechos fundamentales y a las necesarias reformas que hay que acometer para adelantarnos a próximas calamidades o pandemias. Su trabajo tiene la peculiaridad de analizar con sumo detalle los problemas de interpretación aplicados no solo a las medidas gubernamentales, sino también a la praxis judicial. El caso dominicano, por su parte, ha sido escrito por José J. Marte V. y Namphy Rodríguez quienes, tras exponer la regulación de los estados de excepción, centran su análisis en los controles parlamentario y judicial de las medidas adoptadas.

La tercera y última parte del libro nos sitúa ya en Europa. Cuenta con cinco capítulos en los que se analizan algunos de los Estados que han servido de referencia para la gestión de la crisis aquí en España. Incluye, naturalmente, un análisis específico de lo que ocurrió en estas latitudes. Pero a diferencia de las demás partes del libro, esta tercera no incluye un capítulo general, a modo de introducción o análisis global. Sin embargo, puede decirse que, por la profundidad de sus líneas, el estudio del primer capítulo, de Canosa Usera, salva tal carencia.

El primer capítulo está dedicado al análisis de un referente próximo: Alemania. Marie-Christine Fuchs y Jonas Heim

ofrecen de una profunda investigación sobre el marco legal para hacer frente a desastres naturales y emergencias, yendo incluso hasta sus orígenes históricos. Muestran, además, el impacto que ha tenido la pandemia en el sistema de distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder*, ofreciendo un examen de las virtudes y defectos del federalismo alemán, que no siempre funciona tan bien como se cree.

El siguiente capítulo lleva la firma de otro de los directores del libro, Enrique Arnaldo Alcubilla. Se centra en España, analizando críticamente los estados de emergencia en la Constitución de 1978 y su desarrollo legislativo, haciendo a su vez una síntesis de lo ocurrido tras la declaración del primer estado de alarma y sus prórrogas. De una lectura entre líneas del texto se advierte la gran crítica que él y prácticamente todos los ciudadanos han tenido frente a la gestión de la pandemia: la avalancha normativa que ha supuesto y los problemas de seguridad jurídica que ha acarreado este universo de normas en ocasiones yuxtapuestas.

Bertrand Mathieu analiza a continuación los desafíos constitucionales ante la crisis de salud que desató la Covid-19 en Francia. Su interés pasa por mostrar la gran fragmentación del poder de decisión que ha existido frente a un fenómeno complejo. Su capítulo incluye, además, un apartado de sumo interés que despierta el debate en torno al lugar central que ha tenido el Estado y las debilidades de la intervención de la Unión Europea, lo que ha producido, en definitiva, un «retorno» de pensamiento al propio Estado, que ha revitalizado el valor de sus fronteras.

Los últimos dos capítulos están dedicados al estudio de los casos italiano y portugués. Del primero se ocupa Luigi Ferraro, quien ya desde el título adelanta las dimensiones del problema: «el orden constitucio-

nal puesto a prueba en la emergencia». Del segundo se encargan Margarida Salema D'Oliveira Martins y Aldonso D'Oliveira Martins, quienes no solo estudian las distintas medidas adoptadas por el gobierno luso durante las distintas fases de gestión de la pandemia, sino que se detienen especialmente en aquellas más controvertidas desde el punto de vista constitucional o legal.

Como se advierte, este libro resulta básico para hacerse una idea general de los distintos problemas que ha suscitado el

coronavirus en América y Europa. Esta edición «de emergencia» vendrá sucedida, seguramente, por más estudios de los mismos autores que, a partir de las cuestiones fundamentales ya advertidas, incidirán en la afectación que el virus ha tenido no solo en las sociedades, sino también en los ordenamientos constitucionales.

GONZALO GABRIEL CARRANZA  
*Profesor Doctor de Derecho Constitucional*  
UNIR

CARLOS GARRIDO LÓPEZ. *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Como es sabido la Constitución regula las situaciones excepcionales a las que debe hacer frente el Estado de Derecho respetando los principios y valores esenciales sin caer en modelos extraconstitucionales. Las referencias constitucionales contenidas en sus arts. 55.1.º y 116 son desarrolladas en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES) que regula las situaciones de excepcionalidad. El Derecho español responde así, dentro del marco constitucional establecido, previendo respuestas excepcionales en cuanto que medidas extraordinarias, pero, sin que desaparezcan los límites o controles que exige el Estado de Derecho.

De la premisa de que el fortalecimiento del poder ejecutivo para responder a las emergencias no puede socavar nuestro modelo de convivencia organizada, deriva la afirmación de que las decisiones no puedan escapar del sistema de control o controles. No obstante, ni la Constitución ni la Ley prevén el control jurisdiccional de dichas decisiones ejecutivas y este constituye el tema central de la obra del profesor Garrido. El control jurisdiccional de las declaraciones de los estados de alarma y sus posibles prórrogas que, sin embargo, no cuentan con una posición pacífica en la doctrina y que adquieren distintas formas en el Derecho Comparado.

Cierto es que, desde la aprobación de la Constitución y su desarrollo legal de 1981, el Derecho de Excepción se mantuvo sin aplicación práctica, hasta la huelga masiva de controladores aéreos de 2010 que supuso la primera declaración de un estado de alarma en nuestra democracia, el 4 de diciembre de 2010. Fue en este momento cuando se puso el acento en la

regulación de la excepcionalidad dando lugar a que el Tribunal Constitucional se pronunciara en varias ocasiones. La primera con el ATC 7/2012, de 13 de enero, del Pleno, que tuvo por objeto el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, de autorización de la prórroga del estado de alarma. La segunda, con la STC 83/2016, de 28 de abril, del Pleno, que tuvo por objeto, desde la perspectiva de una eventual vulneración del derecho a la tutela judicial, el auto de 30 de mayo de 2011 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que había inadmitido el recurso contencioso administrativo interpuesto por 327 personas contra tres resoluciones: el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo; el acuerdo del Consejo de ministros de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicitaba del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos del estado de alarma; y en tercer lugar el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre

Ahora bien, nada parecido a lo sucedido a raíz de la pandemia causada por la COVID-19 que provocó la declaración por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, del segundo estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus seis prórrogas. Y la tercera declaración Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, para contener la propagación de infecciones causadas por la COVID, prorrogado en

noviembre hasta el 9 de mayo. Decretos de declaración del estado de alarma y prórrogas que fueron recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, reiterando el Tribunal Supremo su falta de competencia y señalando que el control jurisdiccional de estas normas solo es posible a través del Tribunal Constitucional.

El autor de este libro, el profesor Garrido establece nítidamente el objeto del estudio que ha estructurado en seis Capítulos y un Epílogo.

El Capítulo I se ocupa de un análisis comparativo de las técnicas utilizadas para regular la excepcionalidad. De forma ordenada explica la anormalidad constitucional o excepcionalidad como ataque a la estabilidad del sistema frente al que el Derecho debe dar respuesta. La excepción demanda medidas excepcionales y la Constitución pone en manos del Estado los medios para ello: el poder de excepción. Si bien, algunos países lo obvian y otros prohíben la suspensión de la Constitución en todo caso.

El Derecho constitucional de excepción maneja dos modelos: las cláusulas generales y el estado excepcional. El modelo europeo establece en sus Constituciones el Derecho de excepción, con supuestos tasados, sus posibles respuestas jurídicas y la distinción entre titular y beneficiario del poder de excepción, garantizando así la supremacía de la Constitución. Sin embargo, los países anglosajones utilizan otro modelo, conformado por técnicas extraconstitucionales de excepción como la ley marcial, *bill of indemnity* o exoneración parlamentaria y los plenos poderes o poderes extraordinarios especiales, que se aplicarán dependiendo de la emergencia. Su conocimiento de la materia se refleja en los diversos supuestos que recoge y analiza: Reino Unido y EEUU.

En el modelo continental europeo, la graduación de la regulación de los estados

excepcionales atiende a la situación cualitativamente diferente que conlleva efectos jurídicos específicos. Nos encontramos ante la difícil tipificación de supuestos que supone salirse de la regla general y realizar una comparación, lo que obliga al legislador a recurrir a conceptos jurídicos indeterminados, referidos al elemento excepcional y al bien amenazado, que definen un marco donde el Estado queda habilitado para actuar; además, de la determinación de una situación de excepcionalidad que reviste gran trascendencia y el deslinde entre el titular de la decisión y quién la ejecuta.

La importancia de la intervención del Parlamento está fuera de toda duda en un Estado de Derecho, resultando relevante el momento en que se produce, es decir, en la fase de declaración o, posteriormente, controlando las decisiones del ejecutivo: ratificando la declaración o autorizando la prórroga, ejerciendo así el control parlamentario de la acción del gobierno.

En España el Congreso alcanza mayor protagonismo en relación a los dos estados de mayor gravedad, autoriza el estado de excepción y declara el de sitio si bien el fin de cualquiera de ellos debe corresponder al Parlamento.

La determinación de las medidas extraordinarias a adoptar se realizará aplicando inexcusablemente el principio de proporcionalidad integrado por los elementos de adecuación o idoneidad de la medida, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. En este orden de cosas, las Constituciones se protegen ante la excepcionalidad: suelen enumerar los derechos que pueden ser limitados o suspendidos, establecen prohibiciones para el poder de excepción que no podrá revisar la Constitución o proceder a la disolución del Parlamento, se mantiene la exigencia de responsabilidad de los poderes públicos y resulta imposible una declaración ilimitada en el tiempo.

El sistema de controles es el eje indiscutible del libro, controles o garantías que deben reforzarse para asegurar la supremacía constitucional. El control parlamentario, referido supra, es un control de naturaleza política que interviene en algún momento de la declaración o prórroga. El control jurídico si puede conllevar sanción. En este orden de cosas, hemos de diferenciar entre el acto que declara el estado excepcional y los actos o medidas adoptadas bajo dicha declaración, sometidas al control contencioso-administrativo, mientras que para el acto de declaración no hay previsión de intervención del Tribunal Constitucional. Esta situación se repite en el Derecho Comparado donde no encontramos criterios comunes.

El Capítulo II aborda el modelo europeo de racionalización del poder: la garantía de la doble reserva de ley para regular y declarar los estados excepcionales y el control por el Tribunal Constitucional previsto en algunos países.

El modelo europeo establece límites a la inmunidad a través del principio de legalidad y el principio de constitucionalidad. Una evolución del modelo desde la concentración de poder absolutista hasta la juridificación del ejercicio del poder de excepción y su control por mor de la afirmación del valor jurídico de la Constitución. Se analizan distintos modelos: el italiano, el francés, este el más singular por simultanear la cláusula general de intervención a favor del Presidente de la República y los estados excepcionales incluido el de emergencia sanitaria para hacer frente al Covid-19 y el modelo portugués con un procedimiento garantista en el que convergen dos voluntades y se prevén los pertinentes controles jurisdiccionales y, todo ello, sin olvidar el modelo alemán. A ellos se contraponen el modelo norteamericano que bien conoce el autor.

El Capítulo III estudia el régimen establecido en la Constitución española y la Ley Orgánica de estados de alarma, excepción y sitio, y los problemas jurídicos que se derivan. Se inicia con la génesis y aprobación de la Ley para, a continuación, abordar las declaraciones del estado de alarma que se produjeron en 2010 y en 2020 con las dudas y cuestiones jurídicas suscitadas, así como su resolución por la doctrina y por los órganos de control. De forma ordenada se desarrolla la exposición del régimen jurídico de cada uno de los tres estados previstos en nuestro Derecho de excepción, los supuestos habilitantes, las declaraciones, las medidas limitativas o de suspensión de derechos y el sistema de control con sus aciertos y deficiencias a juicio de la doctrina y desde la posición del profesor Garrido.

El Capítulo IV recoge los análisis doctrinales sobre la naturaleza jurídica de las decisiones excepcionales de declaración y prórroga, según sean parlamentarias o gubernamentales, y su control jurisdiccional partiendo de la afirmación de que dicha determinación no resulta fácil. La conclusión a la que nos conduce la revisión doctrinal es que los decretos gubernamentales de excepción no tienen la misma naturaleza que las autorizaciones y resoluciones parlamentarias de declaración y prórroga, por lo que su control jurisdiccional tampoco podrá ser el mismo ni corresponderle al mismo órgano. Este Capítulo podemos ponerlo en relación con el siguiente donde se abordan las razones esgrimidas por quienes sustentan que todas las decisiones tienen la misma categoría jurídica independientemente de su procedencia y de la forma en que se formalicen.

Las decisiones de declaración y prórroga de los estados excepcionales se convierten en un tercer nivel normativo de la Constitución de emergencia que habilita

al titular del poder de excepción a adoptar decisiones y actos administrativos. La declaración y prórroga están dotados de eficacia jurídica externa, no ocurre lo mismo con la solicitud gubernamental ni con la autorización parlamentaria previa a su adopción. Por tanto, el autor concluye que sólo los primeros actos, compuestos por diversas voluntades expresadas mediante actos simples, tienen fuerza de ley y habilitan decisiones y actos ejecutivos, por lo que, en base a los argumentos que expone elocuentemente, apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, deberían ser susceptibles de control de constitucionalidad.

El Capítulo VI aborda el control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción y la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Ciertamente durante muchos años, hasta 2010 y 2020, la aplicación práctica del Derecho de excepción brilló por su ausencia y, consiguientemente, cualquier problema jurídico derivado que de ella pudiera derivarse. Así pues, hasta 2011 no encontramos los primeros Autos del Tribunal Supremo declarando la inadmisión de los recursos contencioso-administrativos presentados por USCA. En estas resoluciones el Tribunal Supremo acoge la tesis de que los decretos gubernamentales de declaración y prórroga no son, por su naturaleza, una actuación administrativa fruto de la potestad reglamentaria y, en opinión del autor, se excluyó del control jurisdiccional el decreto de declaración en base al acuerdo del Gobierno solicitando la prórroga y el decreto subsiguiente que supone que el Congreso ha asumido íntegramente el contenido del mismo de forma insólita. Por tanto, se atribuye todo el peso a la autorización parlamentaria de prórroga para fundamentar la negativa a revisar los decretos de declaración y de prórroga. En

base a lo anterior, se interpuso recurso de amparo contra el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados por vulneración de derechos fundamentales que fue resuelto en 2012 rechazándose por manifiesta inadecuación del procedimiento sin entrar a examinar la constitucionalidad ni la presunta vulneración de derechos.

La inadmisión del recurso por ATS 5696/2011 confirmada por ATS 6197/2012 fue recurrida en amparo, admitido a trámite y resuelto en STC 83/2016 que declara que los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma quedan excluidos en razón de su naturaleza, son actos del Estado con fuerza de ley, del control jurisdiccional ordinario, pero no del control ante el Tribunal Constitucional. Y va más allá afirmando que todas las declaraciones constitucionales de declaración y prórroga de los tres estados excepcionales están exentas del control jurisdiccional ordinario, pero no del control de constitucionalidad a través del Recurso o de la Cuestión de inconstitucionalidad.

Y ya, tras la declaración del segundo estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria causada por la Covid-19, se dictan nuevos Autos del Tribunal Supremo de inadmisión de los recursos interpuestos contra los decretos de declaración y de prórroga por falta de jurisdicción. A lo largo de las páginas dedicadas a los pronunciamientos del alto tribunal, se pone de manifiesto como en uno de sus Autos plantea la posibilidad de que los decretos de declaración del estado de alarma presenten dos naturalezas alternativas: actos con fuerza de ley si se solicita prórroga y es autorizada, en cuyo caso el control le corresponde al Tribunal Constitucional; o de disposiciones reglamentarias que quedan bajo el control del Tribunal Supremo si no se solicita la prórroga o ésta no es autorizada por el Congreso.

En el libro se deja abierta la puerta a la espera de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por Diputados del Grupo Parlamentario Vox contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, los que lo prorrogaron y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo y contra determinados preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, de prórroga del estado de alarma, en las que el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de las decisiones de declaración y prórroga, su posición en el sistema de fuentes y su control jurisdiccional.

En el Epílogo, el profesor Garrido, concluye que el modelo español de estado excepcional establece un poder reforzado, pero limitado, que toma decisiones restrictivas de derechos, pero siempre con sujeción a la ley. Las decisiones de declaración y prórroga de los estados excepcionales son imprescindibles para realizar el Derecho constitucional de excepción y

garantizar la Constitución. Según el Tribunal Constitucional son actos del Estado con fuerza y rango de ley por sus efectos y porque aplican la Constitución en situaciones excepcionales. Es su eficacia jurídica excepcional la que los dota de su especial naturaleza jurídica. Dicho esto, quedamos pendientes de la futura sentencia del Tribunal Constitucional que resolverá el recurso de inconstitucionalidad complejo que tendrá que analizar si las medidas acordadas bajo el primer estado de alarma fueron constitucionales en cuanto que limitaban derechos o inconstitucionales por constituir suspensión de derechos sin cabida en el estado de alarma y sí en el estado de excepción.

Finalmente, no queda más que recomendar la lectura de este libro, no sólo por su nivel académico sino porque, tal como resulta obvio, aborda un tema de máxima relevancia y actualidad que seguirá presente por mucho tiempo en el debate académico.

ANA ABA CATOIRA

*Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de A Coruña*

PABLO FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO. *La defensa de la Constitución. El derecho de emergencia constitucional y el artículo 55 CE*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

Bajo un título que evoca uno de los más conocidos trabajos de Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Mohr, 1931, publicada ese mismo año en castellano (*La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, que ha conocido múltiples ediciones en castellano a comenzar por la de 1931, Editorial Labor, Barcelona, pero por su interés destacamos la prologada por Pedro de Vega, Tecnos, Madrid, 1983) se nos presenta en esta monografía un estudio no solo del marco regulatorio del Derecho de emergencia, sino también, —apuntando hacia una novedad dentro de esta temática—, al estudio del Derecho de emergencia constitucional no regulado. No es casualidad a este respecto que el autor traiga a colación a Schmitt para «impugnar» en cierto modo «la posición doctrinal mayoritaria en España, que asocia el estado de excepción/derecho de excepción con la previsión de unas reglas jurídicas específicas aplicables a circunstancias de anormalidad constitucional», frente a la concepción «de uno de los principales ideólogos en la materia como es Carl Schmitt, para quien el estado de excepción surge precisamente por la ausencia de normativa aplicable al caso extraordinario, con la consiguiente suspensión del ordenamiento jurídico vigente» (p. 64).

Además de entroncar con ese evocador título con la temática de la defensa de la Constitución, al libro le ha sucedido lo que en los últimos años parece marcar una tendencia, para bien o para mal, y es que situaciones del todo inéditas no solo están poniendo a prueba las costuras de la Constitución de 1978, sino que gracias a ello,

monografías o estudios que ya parecían haber quedado esculpidos en mármol al agotar con exhaustividad toda posible casuística, la realidad ha venido a demostrar que la aplicación concreta de ciertos enunciados constitucionales han suscitado- y suscitan todavía- dudas interpretativas, muchas de ellas ya resueltas por el supremo intérprete de la Constitución. Así pues, no solo la realidad ha obligado a desempolvar precedentes estudios, estos han recobrado vida gracias al desencadenante que los ha devuelto a la máxima actualidad. Ahora bien, a pesar de que todos estos trabajos sobre partes casi inéditas de la Constitución en lo que a su aplicación se refiere, han supuesto una no desdeñable aportación, la declaración del estado de alarma en marzo de 2020 mediante el Real Decreto para luchar contra la pandemia de la COVID-19, ha venido, como no se podía esperar menos, a contribuir al impulso del estudio de los estados de emergencia. La obra que recensamos se ha visto sobrepasada o superada en parte por los acontecimientos, lo cual en última instancia ha obligado a redactar un Epílogo en el que se da cuenta y se analiza desde un punto de vista de la legalidad jurídico-constitucional ese primer Decreto de estado de alarma, y es forzoso admitirlo, el autor reflexiona de forma lúcida y analítica todas las cuestiones implicadas en el uso de este instituto, cuya principal tacha, a ojos de numerosos estudiosos, era la de proceder a una suspensión de derechos fundamentales y no a una mera restricción. Cabe adelantar que el juicio que merecen las medidas contenidas en este Real Decreto de estado de alarma, así como la propia idoneidad en cuanto a

su legalidad constitucional, merecen un contundente reproche por parte del autor a través de argumentos de diversa índole que ordenadamente articulan una hilvanada y razonada exposición. En efecto, en el momento en que el autor redacta el epílogo advierte de «algo que la doctrina general está pasando por alto» (p. 235), refiriéndose con ello «a la flagrante inconstitucionalidad en la que ha incurrido el Gobierno de España —con la aquiescencia de la oposición, dicho sea de paso— al servirse del estado de alarma para suspender derechos fundamentales básicos, cuando lo adecuado era hacerlo a través del estado de excepción» (p. 235). Entre otros argumentos esgrimidos para sostener este diagnóstico sin apelativos, entresacamos dos que nos parecen determinantes. Por un lado, como defiende el autor, «la frontera entre la simple limitación y la suspensión en materia de derechos fundamentales la determina el respeto al contenido esencial de los mismos», y, en segundo lugar, bajo el estado de alarma «es sumamente peligroso que el Ejecutivo asuma una concentración extraordinaria de poderes al margen del control parlamentario específico previsto en la Constitución» (p. 235). En cuanto a lo primero, es la afectación al contenido esencial de un derecho lo que determina su suspensión, que por otra parte no debe entrañar una «derogación temporal del régimen constitucional en materia de derechos fundamentales», «permaneciendo en todos los casos un régimen jurídico de mínimos que las autoridades del Estado han de observar» (p. 224). El modo de precisar cuándo la afectación al contenido esencial de un derecho fundamental por una medida que se pretende solo restrictiva estriba en que no solo laminando facultades de un derecho, éste devenga irreconocible, sino que las restricciones conviertan *de facto* su ejercicio imposible o incluso más difícil de lo

razonable o, aun cuando el derecho haya sido protegido, solo que de manera insuficiente, citando así el autor la prematura STC 11/1981, de 8 de abril (F.J. 8). Consecuentemente, y esta conclusión aparece como la clave de bóveda de la noción de suspensión de un derecho, no es necesario para constatar dicha suspensión, «que el derecho fundamental restringido desaparezca por completo» (p. 236). De ahí que, comoquiera que a pesar del *dictum* del art. 7 del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo (modificado por Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo), encabezado con la expresión «Limitación de la libertad de circulación de las personas», en lugar de establecer limitaciones puntuales o excepcionales, concretos y no genéricos, a lo que debiera ser la regla general de ejercicio del derecho, el mencionado precepto procede justamente del modo inverso, ya que elenca toda una serie de «excepciones aplicables a la prohibición de circular por las vías de uso público durante la vigencia del estado de alarma» (p. 236). Otro tanto cabe afirmar a juicio del autor del derecho de reunión del art. 21 CE, virtualmente suspendido desde el momento en que, en los casos permitidos de salida del domicilio, las actividades debían realizarse «individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores o por otra causa justificada (Art. 7.1 del Real Decreto 463/2020).

Cuestión que corre pareja a la de la suspensión de los derechos es la actuación de Ejecutivos autonómicos que, ante la tardía declaración del estado de alarma, decretaron «el aislamiento de distintas poblaciones» apoyándose en normativa infraconstitucional, señaladamente al amparo de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

En cuanto a la segunda de las cuestiones apuntada más arriba, es decir, la rela-

tiva a la del control del Ejecutivo, la inconstitucionalidad de la segunda declaración del estado de alarma, para el autor «asienta en España una peligrosa praxis a invocarse en futuras situaciones de emergencia constitucional». El autor precisa además que «la legitimación política de la concentración extraordinaria de poderes ejecutivos al margen del debido control parlamentario» es «todo lo contrario a lo planteado por el constituyente de 1978, que previó un artículo 116 CE precisamente para que, incluso en las situaciones más graves, la fiscalización jurídica del Congreso de los Diputados al Gobierno fuera ineludible desde el principio» (p. 238). El autor pone en guardia al lector sobre el gran equívoco que se ha podido generar al mencionarse expresamente en el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOEAES) como supuesto de hecho habilitante para la declaración del estado de alarma, «las crisis sanitarias, tales como epidemias», puesto que como se encarga de poner de relieve el propio autor, «la simple constatación del supuesto de hecho habilitante no avala por sí sola la adopción de cualesquiera medidas» (p. 237). Ello no debe llevar a pensar en la pertinencia de la declaración del estado de alarma en los inicios de esta crisis sanitaria mediante limitaciones puntuales. Sin embargo, al haber sobrepasado el Real Decreto 463/2020 la estricta limitación de derechos e incurrir en una suspensión *de facto*, procedía declarar el estado de excepción. Pero no era esta la única razón, la legitimidad constitucional para suspender derechos, la que imponía recurrir al estado de excepción, sino que de modo análogo el supuesto de hecho habilitante se ajusta más a este último que al del estado de alarma. En efecto para el autor, basta leer el art. 13 LOEAES, para, —si partimos de la premisa del autor de

que el estado de alarma no permite medidas en puridad extraordinarias respecto a los derechos, por cuanto vendrían a ser medidas excepcionales, que excluyen expresamente la suspensión de derechos—, se hacía necesario el recurso al estado de excepción, ya que se trataba de una situación en la que se alteraba gravemente (no se habla de suspensión por tanto) «el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos», —obvio por cuanto se refiere a la normal circulación así como otros derechos como educación, reunión, trabajo o libertad religiosa—, «el normal funcionamiento de las instituciones democráticas», —recuérdese que el Parlamento suspendió sus sesiones, debiendo instituir mecanismos nuevos de asistencia y voto no presencial—, y «el de los servicios públicos esenciales para la comunidad», entre los cuales el más alterado gravemente fue precisamente el sistema de salud pública. Por tanto, la finalidad que se marcaba el Real Decreto 463/2020, «proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública», tenían pleno encaje en las graves alteraciones descritas en el art. 13 LOEAES, habilitantes por tanto de la declaración del estado de excepción.

Ya en orden más general, una cuestión previa a la que ha debido dar respuesta el autor es la de si se considera Derecho de emergencia constitucional todo aquello que suponga reaccionar «a ciertas situaciones que, por razón de su extrema gravedad, exigen la adopción de medidas extraordinarias de cara a una pronta restauración del orden público, del monopolio del derecho y, en definitiva, de la normalidad constitucional» (p. 65), o si bien, desde una interpretación más restrictiva cabría reservar dicha categoría a aquellas «amenazas que, comprometiendo gravemente el orden constitucional, hagan necesaria la afecta-

ción de cualquiera de los cuatro pilares sobre los que se asienta nuestro Estado de derecho»: imperio de la ley del Parlamento si la respuesta estatal no estuviera prevista en ella, las medidas suspensivas de derechos fundamentales al afectar a su eficacia y garantías, el principio de división de poderes y la no sujeción de la Administración al principio de legalidad «si aquella se viera en la necesidad de implementar mecanismos de respuesta no previstos expresamente en la Constitución ni en el resto del ordenamiento jurídico» (p. 65). En definitiva, desde este segundo punto de vista material, el Derecho de emergencia constitucional quedaría circunscrito *grosso modo* a aquellas disposiciones constitucionales que puedan traer consigo una suspensión del texto constitucional, ya sea sustantivo o adjetivo. El autor se inclina decididamente por esta última opción, lo que tiene por consecuencia inmediata admitir la existencia de estados de emergencia constitucional reglados que no son estados de excepción *strictu sensu* por cuanto que no facultan al recurso a mecanismos extraordinarios que comportan o pueden comportar una suspensión excepcional de partes del articulado constitucional, como ocurre con el estado de alarma a diferencia por ejemplo del mecanismo del art. 155 CE o con las medidas contempladas en el art. 55.2 CE, por lo que se refiere a derechos o libertades y garantías del texto constitucional. Dicho de otro modo, existiría un ámbito de emergencia constitucional que se puede afrontar desde mecanismos de emergencia ordinarios, en clara referencia no solo al uso de regulaciones legales, sino también en referencia al recurso de mecanismos constitucionales que no implican el recurso a medidas extraordinarias que no tienen por qué tener un coste bajo la forma de suspensión del articulado constitucional. Aquí radica una de las claves por las cuales el autor entiende que tanto la inexistencia de

poderes extraordinarios como la imposibilidad de «proceder a la adopción de medidas suspensivas en materia de derechos fundamentales durante su vigencia» (p. 227), «resulta fundamental de cara a descartar al estado de alarma como instituto propio del derecho de emergencia constitucional» (p. 228). Tal es la originalidad de esta comprensión del Derecho de emergencia constitucional que el autor consagra un entero epígrafe (3.1) en el Capítulo III de casi diez páginas, titulado «Por qué el estado de alarma no puede ser incluido dentro del derecho de emergencia constitucional» (pp. 139-148).

De lo anterior se desprende que para nuestro autor el Derecho de emergencia constitucional implica el recurso a mecanismos extraordinarios, entendiendo por tales no solo aquellos reglados (arts. 116 CE, 155 CE, art. 55.2 CE, la Ley Orgánica de Partidos Políticos o la Ley Orgánica de Seguridad y Protección Ciudadana)- sino incluso aquellos *extra-ordinem-*, de modo que no todos los estados excepcionales tendrían cabida en el Derecho de emergencia constitucional *strictu sensu*. Así parece corroborarlo el autor al afirmar que el estado de alarma «ni siquiera puede ser considerado instrumento extraordinario, al no conllevar consecuencias jurídicas extraordinarias» (pp. 225 y 226). De ahí se derivan dos importantes consecuencias. De un lado, existiría un margen, dentro del esquema que propone el autor, para un Derecho de emergencia constitucional no reglado, o mejor dicho, «lo que nosotros entendemos por estado excepcional o de excepción, entendidos siempre en sentido amplio» (p. 222) y que tendría su mejor expresión en la intervención del Rey en el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 (p. 223). En efecto, el autor se pronuncia al respecto, negando la naturaleza regulada del derecho de excepción, señalando que «rehuimos la posición doctrinal mayo-

ritaria adoptada en nuestro país, la cual asocia el estado excepcional/de excepción —y también el concepto de derecho de excepción— con supuestos de anormalidad constitucional cuya respuesta sí está regulada por el ordenamiento jurídico» (p. 222). Resulta muy clarificador al respecto el gráfico de elaboración propia que el autor inserta en el libro, en el que se diferencia claramente entre «Medidas excepcionales previstas normativamente» y «Medidas excepcionales no previstas normativamente» («Gráfico 2. Tipología de la emergencia constitucional», p. 78). Ahora bien, no cabría ignorar en nuestra opinión que en este punto un Derecho no reglado no es sinónimo de ausencia de límites, controles y responsabilidad que deben regir en todo Estado de Derecho, de ahí que el autor se cuida de remarcar que ante «la posibilidad de hablar de un derecho constitucional de excepción ante la emergencia constitucional no reglada la respuesta será afirmativa siempre y cuando la respuesta estatal, en su misión de defensa de los valores democráticos consagrados en la Constitución, sea respetuosa con el principio de proporcionalidad», de modo que «no compartimos, por tanto, la posición doctrinal favorable a hablar de una suspensión total del derecho ante el caso extraordinario no previsto normativamente, siendo el artículo 15 CEDH el que viene a confirmar que, incluso en situaciones de peligro para la pervivencia del Estado, existen determinadas reglas jurídicas que no pueden dejar de observarse» (p. 222). Una segunda consecuencia que se deriva de la premisa anterior es que el estado de alarma, a pesar de estar enmarcado dentro de los estados de excepción, no debería tener en puridad la consideración de un mecanismo extraordinario de defensa de la Constitución, ya que excluye de manera expresa la suspensión de derechos fundamentales en aplicación del

art. 55 CE, cuestión esta última que ha determinado a la postre que el estado de alarma declarado mediante *Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, haya sido declarado parcialmente inconstitucional por la STC 148/2021, de 14 de julio. De hecho en dicha sentencia el TC apostilla que «si la suspensión fuera entendida como la consecuencia que el ordenamiento atribuye a la declaración de un estado de excepción o sitio, el concepto de «suspensión» de derechos, introducido en el artículo 55.1 CE, devendría inútil como criterio de control material sobre el contenido de una declaración expresamente caracterizada como de estado de alarma, desfigurando así el potencialmente distinto alcance constitucional de los estados de alarma y excepción en cuanto a su incidencia limitadora de los derechos fundamentales» (F.J. 3.º). Al realizar esta afirmación el TC convierte por tanto la suspensión de derechos el elemento constitucionalmente descalificador del estado de alarma, por cuanto el *proprium* del estado de alarma residiría en no poder sobrepasar una limitación de derechos que no los convierta en impracticables, pues entonces supondría desconocer y menoscabar lo que dispone el art. 55.1 CE.

Igualmente, el autor hace hincapié en que el estado de alarma no confiere una atribución de poderes extraordinarios a ninguna de las autoridades competentes para implementar las medidas susceptibles de adoptar bajo su vigencia, ya que las medidas son asimilables a las medidas específicas que contiene la legislación en materia de protección civil (p. 227). Otra cuestión espinosa que ha planeado en el debate de la declaración de las prórrogas del primer estado de alarma motivado por la pandemia de la COVID-19, y que acer-

tadamente aborda el autor, esta vez al hilo del estado de alarma declarado por la huelga de controladores aéreos, es la constitucionalidad de autorizar una prórroga en situaciones de mera incertidumbre, concluyendo que «de la lectura del artículo 1 LOEAES se desprende que no cabe recurrir al estado de alarma en situaciones de incertidumbre, como alegó el Gobierno» (p. 228), en relación a la posibilidad de declarar de nuevo una huelga por parte de los controladores aéreos, situación que no se llegó a producir, pero «de haber sido así, las medidas implementadas por el Ejecutivo habrían tenido efectos suspensivos en relación con dicho derecho, algo que es incompatible con la dicción del artículo 55.1 CE».

El autor parece insertarse en la misma estela que la inmensa e impetuosa avalancha de trabajos, publicaciones y jornadas celebradas en torno al estado de alarma en el bienio 2020-21, al apuntar implícitamente que ciertas lagunas del texto constitucional no han sido colmadas por la pertinente legislación orgánica de desarrollo. Así, respecto al estado de excepción, el autor hace notar que sería «recomendable una modificación legislativa que aclare si la declaración del instituto procede únicamente cuando esa grave alteración sea un hecho o, por el contrario, basta con que exista un peligro grave y cierto de que la misma vaya a producirse (p. 228).

Otro aspecto que no deja de presentar interés teórico-práctico es el de la posibilidad de declarar y aplicar de manera sucesiva (y probablemente ¿también cumulativa?) más de un estado excepcional ante el agravamiento del peligro o riesgo que se quiere conjurar. A esta cuestión nuestro autor responde afirmativamente, en el bien entendido que cada uno de los estados existe para proteger distintos bienes constitucionales y sobre todo frente a amenazas de diferente

intensidad. Esta intensidad tanto en la respuesta como en las amenazas y peligros a afrontar dejan ciertamente entrever la existencia de una gradualidad de los estados de excepción que no excluye de por sí su aplicación encadenada a medida que la proporcionalidad lo aconseje. Ahora bien, como bien se encarga de puntualizar el autor, gradualidad no debe ser tomada o confundida con jerarquización de los estados excepcionales, pues lejos de poder ser asimiladas son nociones más bien excluyentes. La única excepción a este respecto la representa el estado de sitio, al que solo se podrá recurrir cuando ningún otro estado excepcional haya servido para poner remedio.

Dentro del amplio abanico de cuestiones de calado teórico que la monografía deja apuntadas, puede merecer atención la de la naturaleza no política de la emergencia (supuestamente consagrada en el art. 4 LOEAES) al hilo de la declaración del primer estado de alarma en 2010, en la que la emergencia a afrontar tenía un trasfondo de reivindicaciones salariales frente al Gobierno. Lo que aquí interesa apuntar ahora es si esa falta de naturaleza política resultaría aplicable al levantamiento o cese del estado de alarma como modo de descargar de responsabilidad y de presión política al Gobierno central autorizando a los Gobiernos autonómicos la adopción de medidas excepcionales. La aceptación de esta naturaleza llevaría a un control de constitucionalidad del cese de la vigencia del estado de alarma (al no solicitar una prórroga) por parte del Gobierno cuando todavía el supuesto habilitante persiste.

Hasta aquí hemos espigado evidentemente solo algunas de las cuestiones que a nuestro juicio presentan mayor interés, pero, —ocioso es admitirlo—, en esta monografía son muchos más los problemas abordados y las soluciones aporta-

das, siempre manteniéndose dentro de la más estricta argumentación técnico-jurídica. Solo queda recomendar su lectura, tanto por la originalidad de alguna de sus propuestas como por la exhaustividad en el tratamiento y estudio sistemático del

marco jurídico vigente (europeo, constitucional y legal).

HANAE CHAIERI

*Investigadora en Derecho Constitucional  
Universidad de Jaén*

CARLOS GARRIDO LÓPEZ (coord.). *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.

La Fundación Manuel Giménez Abad nos presenta una obra coordinada por Carlos Garrido López, que se desarrolla a través de trece capítulos de doce autores. En ella se abordan una diversidad de facetas sobre el estado de alarma en España y ámbitos conexos: la caracterización del derecho de excepción; la naturaleza y los presupuestos habilitantes del estado de alarma; la diferenciación entre limitación y suspensión de derechos fundamentales; la justiciabilidad de los decretos de declaración y prórroga; su afectación a derechos fundamentales concretos —libertad de circulación, derecho de reunión, huelga o libertad de empresa—; la interrupción de procesos electorales; y el papel desempeñado por los parlamentos.

Los contenidos iniciales de esta obra tuvieron su origen en un seminario organizado por la Fundación Giménez Abad en octubre de 2020, que, bajo el mismo título, pretendía profundizar sobre los posibles excesos del primer estado de alarma de la crisis del Coronavirus y de las medidas de prevención. Estos fueron posteriormente perfilados y actualizados hasta el momento de su publicación, dando lugar a un completo libro de 446 páginas.

Esta obra es especialmente deudora del momento de su edición, en el que muchas de las cuestiones que se suscitaban y otras que se han producido con posterioridad, han mantenido abierto un debate jurídico intenso. De ahí su especial interés, porque ante una situación inédita y en *directo*, sus autores fueron abordando las principales discusiones de contenido jurídico sobre el estado de alarma, anticipando muchos de los argumentos y posiciones que ya se empiezan a observar y que se seguirán produciendo a

través de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Antes de entrar en el examen de la obra, hay que advertir, que prácticamente todos los autores no vencieron la tentación de ofrecer su posición sobre las cuestiones más controvertidas del estado de alarma, aunque cada uno terminase abordando su correspondiente parcela temática. Subyace una crítica generalizada, o al menos, el planteamiento de dudas y de un serio disenso, respecto a la utilización del estado de alarma para establecer medidas que, por su intensidad o afectación a algunos derechos fundamentales podrían ser susceptibles de ser consideradas como una verdadera suspensión de derechos fundamentales. Por ello, al mismo tiempo, sobrevuela el debate sobre el mejor acomodo que podrían haber tenido las medidas adoptadas en el estado de excepción, aun con las dudas sobre la falta de encaje con el presupuesto habilitante para su declaración por existir una grave alteración del orden público.

Hecha la precisión anterior, el primer capítulo de Carlos Garrido López se centra en el derecho constitucional de excepción como opción escogida por el constituyente y bajo una lógica inicialmente gradualista. El autor reflexiona sobre su caracterización como régimen que desplaza al derecho ordinario, lo que conlleva el ejercicio de poderes excepcionales que, a su vez, deben ser necesariamente compatibilizados con controles y garantías —*se trata de un derecho que habilita al mismo tiempo que limita*—. El autor analiza la posterior delimitación del derecho de excepción por la LOAES que llevó a la ruptura de una lógica gradualista —en función de la intensidad de las crisis—

para ser sustituida por un sistema de supuestos que habilitan la declaración de uno u otro estado excepcional. Finaliza el capítulo con un examen de las omisiones, rigideces e insuficiencias del derecho de excepción a tenor de su puesta en práctica bajo las crisis que dieron lugar a los estados de alarma de 2010 y 2020.

El capítulo de Antonio Arroyo Gil aborda la naturaleza del estado de alarma y los supuestos habilitantes que permiten su declaración. Pone el foco en la imprevisibilidad de las circunstancias que pueden requerir la aplicación del derecho constitucional de excepción. Al respecto, subraya las insuficiencias de la LOAES ante fenómenos de naturaleza distinta a los enunciados previstos para la declaración del estado de alarma, pero que, a su vez, no constituyen un supuesto de alteración del orden público que permita nítidamente la declaración del estado de excepción. Pese a ello, reconoce que el estado de alarma se ha mostrado como un instrumento versátil ante la disparidad de situaciones que han motivado su declaración, sin perjuicio de los problemas no resueltos y que harían recomendable una modificación de la LOAES.

A continuación, encontramos el capítulo de Itziar Gómez Fernández, que aborda una cuestión capital sobre la que ha girado el debate sobre la inconstitucionalidad de las restricciones impuestas a lo largo de la crisis del Coronavirus: la distinción entre la limitación y la suspensión de derechos fundamentales. La autora acude a la teoría de los límites sobre los derechos fundamentales para concluir que no hay una respuesta satisfactoria, ni en la jurisprudencia constitucional, ni en la doctrina, para clarificar con éxito ambos conceptos. Tras plantear que su diferenciación conforme a la intensidad de las medidas restrictivas no es acorde a la configuración de los estados excepcionales, porque estos no

siguen una lógica gradual, apuesta por su delimitación mediante el examen que se aplica con carácter general a los límites de los derechos fundamentales en los que entra el juego el juicio de proporcionalidad.

Por su parte, Francisco Javier Díaz Revorio, trata esta cuestión con relación a las restricciones sobre la libertad de circulación. El autor concibe la suspensión de derechos como su práctica supresión. En el desarrollo de su discurso contraargumenta y hace una severa crítica a las posiciones que defendían que las restricciones quedaban circunscritas a una mera limitación. Para el autor, durante el primer estado de alarma del Coronavirus se produjo una suspensión material de este derecho fundamental, al no respetar su contenido esencial, y mantiene que se hubiera podido aplicar el estado de excepción, aun correspondiendo a un supuesto estrictamente distinto al de las crisis sanitarias, todo ello con base en la amplitud de la que se puede dotar al concepto de orden público.

En términos similares se manifiesta Lorenzo Cotino Hueso, quien aborda la afectación a la libertad de circulación con un especial énfasis en el *confinamiento estricto* (no salir del domicilio). Parte de examinar el tipo de relación que debe existir entre el derecho a la vida, la integridad y la salud con otros derechos fundamentales, y realiza precisiones conceptuales para la distinción entre la libertad personal y la libertad de circulación en el marco de los confinamientos. Cotino Hueso hace un exhaustivo repaso de la posición de la doctrina y de las argumentaciones divergentes de tres corrientes: *a)* quienes mantenían que hubo suspensión de derechos fundamentales; *b)* quienes entendían que las restricciones eran una mera limitación dentro de los parámetros previstos para el estado de alarma; y *c)* quienes defendían que ni siquiera era necesario acudir al derecho de excepción porque bastaba con la legisla-

ción sanitaria. El autor hace el mismo ejercicio respecto a las posiciones que entendían que era posible la declaración del estado de excepción, aunque no hubiese alteración del orden público; en contraposición a los que sostenían que el presupuesto habilitante obligaba a quedar anclados en el estado de alarma.

Virando hacia otros derechos fundamentales afectados, Miguel Ángel Presno Linera examina la incidencia de las restricciones en el derecho de reunión. Argumenta que no hubo limitación como tal de este derecho porque las restricciones se proyectaron, en todo caso, sobre la libertad de circulación. El autor realiza una revisión minuciosa de las sentencias que dictaron diversas instancias ante impedimentos al ejercicio del derecho de reunión y las argumentaciones admitidas en sede judicial sobre las medidas a respetar en su ejercicio con base en la prevención de los contagios. Finalmente, el autor reflexiona sobre la falta de proporcionalidad de las limitaciones en el número de asistentes ante la permanencia de personas, especialmente en vías públicas, cuando se guardaban las medidas de prevención como el uso de mascarillas.

El capítulo de José Tudela Aranda examina el papel del parlamento durante la crisis, del que subyace la crítica por el relajamiento de su actividad ante una situación excepcional, en la que se tornaba más indispensable el desempeño de la función de control gubernamental. El autor subraya la práctica paralización de la actividad de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos tras la declaración del primer estado de alarma, así como la problemática jurídica ocasionada por la falta de alternativas a la presencialidad del trabajo parlamentario (indelegabilidad, quórum, etc.). El autor muestra una posición crítica porque los parlamentos quedaron *dormidos*, sin analizar suficientemente

la situación de crisis y sin poner en valor su papel de control, una de cuyas manifestaciones vendría a ser la autorización de la prórroga de seis meses del tercer estado de alarma de la crisis del COVID.

El siguiente capítulo —cuya autoría corresponde de nuevo a Carlos Garrido López— se centra en la justiciabilidad de los decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma. Plantea la disyuntiva que ha existido sobre su naturaleza y su correspondiente control por el Tribunal Constitucional o por la jurisdicción contencioso-administrativa. El autor examina con detalle los argumentos en liza, que divergen entre su consideración como normas reglamentarias, o como una consecuencia del ejercicio de potestades constitucionales ajenas al derecho administrativo. A estas dos posturas habría que añadir las consecuencias de la participación del Congreso de los Diputados cuando valida sus contenidos a través de una prórroga. En cualquier caso, expone que el estado de alarma declarado durante la crisis de los controladores de 2010, llevó a pronunciamientos de inadmisión por falta de competencia de la jurisdicción ordinaria; mientras que, posteriormente, la STC 83/2016, de 28 de abril, caracterizó estos decretos como actos de Estado con fuerza de ley, porque forman parte del sistema de fuentes del derecho de excepción que desplaza la legalidad ordinaria y afectan temporalmente al contenido de las leyes.

Alfonso Cuenca Miranda focaliza su análisis en una visión crítica sobre el exceso de las restricciones, de ahí que haga alusión a una situación de «alarma excepcional». Este autor, extiende especialmente su examen al periodo de desescalada y al resto de los estados de alarma declarados posteriormente, al tiempo que profundiza en el papel desempeñado por las Comunidades Autónomas. De su aportación, destaca el razonamiento y formulación de un amplio

repertorio de propuestas *de lege ferenda*, entre las que se encuentra la regulación del plazo de las prórrogas; el refuerzo del control parlamentario; la mejor articulación y coordinación de la actuación de las Comunidades Autónomas; la incorporación de previsiones sobre procesos electorales en curso; el perfeccionamiento de los distintos estados excepcionales para evitar las discordancias producidas respecto a los presupuestos de hecho y el tipo de medidas que pueden adoptarse; o la previsión de una vía de recurso de inconstitucionalidad ágil y especialmente diseñada para la declaración de los estados excepcionales.

Por su parte, Enrique Cebrián Zaurca analiza la problemática suscitada con relación a los procesos electorales convocados en el País Vasco y Galicia. Éstos estaban previstos para el mes de abril de 2020 y fueron anulados sin plazo fijo, a la espera del restablecimiento de la normalidad. El autor evidencia que, pese a existir algunas previsiones respecto al Congreso de los Diputados ante un posible bloqueo o paralización de su renovación en este tipo de circunstancias, no sucede lo mismo en el plano autonómico, en el que hay lagunas que es necesario paliar. El autor realiza una valoración de los decretos autonómicos de anulación de los comicios, apuntando a que una reforma de la LOREG hubiese sido la solución jurídica más óptima para proceder a su paralización, y que, a tenor de las circunstancias, su modificación intempestiva hubiese estado justificada. El autor también examina los pormenores de la influencia de la situación de pandemia y de las medidas limitativas en el desarrollo de las campañas electorales y la integridad de los comicios autonómicos finalmente celebrados.

Pablo Fernández de Casadevante Mayordomo pone el énfasis de su aportación en analizar las circunstancias conforme a la dicotomía *regladas-no regladas* en el contexto

del estado de alarma de 2010 y de 2020. Destaca las insuficiencias de la regulación —especialmente respecto a los presupuestos de hecho— y las contradicciones que se produjeron, en ambos casos, entre su literalidad y las medidas acordadas. El autor ofrece un vasto repertorio de propuestas de *lege ferenda*, algunas de las cuáles refuerzan las ya expresadas en otros capítulos. De ellas, es especialmente sonora su postura favorable a la supresión del estado de alarma. El autor argumenta que, bajo la configuración y posibilidades actuales del estado de alarma, al no permitir la suspensión de derechos fundamentales, no aporta herramientas al ejecutivo que sean comparativamente más útiles de las que podría dotarse a través de la legislación sanitaria. De este modo, argumenta, bastaría con dotar de carácter orgánico a esta legislación sanitaria en aquello que afecte a derechos fundamentales dentro del marco de la Constitución.

El capítulo de María Dolores Martínez Cuevas no se resiste a realizar una panorámica general sobre la afectación de las medidas adoptadas en los derechos fundamentales, aunque termina confluyendo en el derecho de huelga. Partiendo de la imposibilidad jurídica de suspender este derecho en el estado de alarma, reflexiona sobre las circunstancias que no hacían proclive el surgimiento y manifestación de conflictos colectivos. Para ello, apunta a factores como la ausencia de presencialidad laboral debida al confinamiento y la adopción del teletrabajo, así como a la solución paliativa aportada por los ERTes, todo ello en un contexto en el que primaba la preocupación social por la salud sobre otras posibles prioridades de carácter laboral. La autora finaliza abogando por el desarrollo post-constitucional de una ley orgánica de huelga, que recoja la suspensión de este derecho ante situaciones futuras como pandemias que obliguen a salvaguardar el funcionamiento de los servicios esenciales.

Finalmente, el último capítulo está dedicado al estudio de la afectación a la actividad económica en el estado de alarma. Pablo Guerrero Vázquez realiza un examen de las medidas limitativas que llevaron al cierre de las actividades no esenciales, subrayando su intensidad y su posible asimilación a una suspensión de la libertad de empresa, pero que a tenor de las circunstancias, no vendría a suponer la vulneración de su contenido esencial. Su capítulo continúa con el análisis del marco que prevé la LOAES para la intervención en las empresas privadas y la requisa de bienes, así como de las posibilidades existentes al margen de los estados excepcionales, analizando los límites en los que puede moverse y la virtual actuación de las Comunidades Autónomas. El capítulo culmina con el análisis de las vías de resarcimiento de los particulares ante los daños o perjuicios sufridos.

Con todo, los contenidos del libro dan cuenta de las carencias de un régimen jurídico satisfactorio dentro del marco constitucional, que permita prever el abor-

daje de situaciones excepcionales que por su naturaleza van a ser imprevisibles. Más allá de la necesidad de establecer medidas con escrupuloso respeto al marco establecido por la Constitución, se evidencia la expectativa de una necesaria modificación y perfeccionamiento de la LOAES para dotarla de una mayor versatilidad

Por último, es necesario subrayar que, en el momento de escribir estas líneas, el Tribunal Constitucional ha dictado la STC 148/2021, de 14 de julio, que declara la inconstitucionalidad de algunas restricciones del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por vulneración del derecho a la libertad de circulación, entre otros motivos. En la sentencia se observa nítidamente la correspondencia entre sus argumentos y muchos de los mostrados por algunos autores en este libro, que, sin duda, se verán reflejados en nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ  
*Profesor sustituto de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Murcia*