

PRÓLOGO

El presidente y el vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario, doctores Díaz Ricci y García Roca, me encargan un breve prólogo a este libro que es el primer fruto importante de la joven institución. El honor que me confieren se debe probablemente a mi protocolaria condición, hija sin duda de la gran generosidad de mis colegas y no de mis magros méritos, de presidente honorario del Instituto. Me piden que hable de la gestación de la nueva institución Iberoamericana, a lo que añadiré yo, por cuenta propia, una breve reflexión sobre los problemas que se abordan en el libro, derivados de la pandemia provocada por el Covid-19 que han afectado a muchos aspectos del Derecho Constitucional en general y del Derecho Parlamentario en particular.

En el año 2019, meses antes de mi jubilación que se produjo el 31 de agosto, era todavía Director del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense (UCM) nacido a partir de un convenio con el Congreso de los Diputados. A primeros de año surgió la idea de potenciar los estudios de Derecho Parlamentario mediante la creación de un Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario. Mi interés personal tenía un precedente: desde 2017 ocupaba la dirección de una Cátedra Extraordinaria de Derecho Militar nacida de otro convenio, en este caso entre la Universidad Complutense y el Ministerio de Defensa. Desde esa Cátedra organicé un Congreso Iberoamericano de Derecho Militar con participación de ponentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Portugal y España que se celebró en Madrid en el otoño de ese año 2017. La riquísima experiencia nos hizo ver una vez más los muchos problemas que compartíamos y los muchos vínculos históricos y culturales que nos unían. De ahí surgió la idea de fundar un Instituto dedicado al estudio y la investigación en el ámbito de Derecho Militar. La idea se concretó en un segundo Congreso celebrado en México en octubre de 2018 en donde se procedió la constitución del Instituto Iberoamericano de Derecho Militar Comparado con sede permanente en la Ciudad de México. Aún hubo un tercer congreso en 2019 en Brasil, en las ciudades de Brasilia y Manaus. La tragedia del Covid-19 impide que se celebre el cuarto previsto conjuntamente en Portugal y España.

Aquella experiencia, que había dado interesantes frutos, me incitaba a alcanzar el mismo objetivo en el ámbito del Derecho Parlamentario. Intercambié ideas con quien fuera mi predecesor —y luego mi sucesor— en el Instituto de Derecho Parlamentario de la UCM, Javier García Roca, y con algunos colegas argentinos que pronto manifestaron un gran interés en desarrollar la idea y prepararon unas jornadas para el mes de mayo a celebrar en las ciudades de Córdoba, San Miguel de Tucumán y Santiago del Estero en fechas lindantes con la celebración en Buenos Aires de un Congreso de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional que reuniría en la capital argentina un amplio elenco de constitucionalistas americanos y europeos. En el curso de este viaje, la idea de creación del Instituto se fue consolidando con el apoyo y el impulso de, entre otras personalidades académicas, el presidente de la Asociación Argentina de Derecho Parlamentario y Catedrático de la Universidad de Córdoba, doctor Horacio Gentile, y el catedrático de la Universidad de Tucumán —doctor egresado de la UCM— Sergio Díaz Ricci.

Al doctor Díaz Ricci y a mí nos pareció importante, para garantizar el éxito de nuestra pretensión, recabar el apoyo de algunas personalidades de prestigiosa trayectoria y universal respeto. En Buenos Aires, nos reunimos con el doctor Domingo García Belaunde que colaboró incondicionalmente y, tras su regreso a México, obtuvimos el apoyo y el estímulo del doctor Diego Valadés.

Ya en Santiago del Estero, recibimos un trascendental y generoso impulso, con sólido apoyo político, del entonces vicegobernador de la provincia José Emilio Neder —hoy Senador de la República— que, con enorme entusiasmo y diligencia, apoyó la idea y obtuvo la fecunda colaboración del Gobernador de la Provincia doctor Gerardo Zamora. Ambos ofrecieron la ciudad de Santiago del Estero como sede permanente del Instituto a sugerencia del doctor Pablo Lucatelli que se implicó en el proyecto con entusiasmo y dedicación. Allí se acordó que yo redactara un breve y modesto manifiesto fundacional en el que se ponía de relieve la centralidad de los parlamentos, y por tanto del Derecho Parlamentario, en toda verdadera democracia constitucional (no hay otra) que ha de descansar en la garantía de los derechos fundamentales y el aseguramiento del control del poder mediante la separación de poderes. Y allí, en fin, se acordó convocar unas jornadas en Santiago del Estero, los días 21 y 22 de noviembre, en el curso de los cuales se procedió a la fundación del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario, se aprobaron los Estatuto provisionales y se eligieron al presidente y vicepresidente. Hasta aquí, una pequeña historia de la gestación y alumbramiento del Instituto.

En un mundo asolado por la pandemia han emergido un sinnúmero de problemas. En primer término, por supuesto, sanitarios, pero encadenados a estos hondos problemas sociales y económicos y también políticos y jurídicos, institucionales y constitucionales. La situación de anormalidad en la gestión de la crisis ha provocado una notable concentración del poder, con intensidad y mecanismos diversos, en el Ejecutivo, y ello ha afectado al orden constitucional. No me corresponde abordar, en este modesto y necesariamente breve prólogo, unos análisis que se hacen con rigor y hondura en las diversas aportaciones contenidas en la obra. Me limitaré a un breve esbozo, a una reflexión sin más alcance que enumerar, sin el menor ánimo exhaustivo, algunos de estos problemas, y con atención prioritaria al caso de España, aunque solo sea porque mi información, a día de hoy, es insuficiente respecto de los demás países. Son tres las cuestiones que voy a apuntar: 1) El abuso de las ordenanzas de necesidad. 2) La degradación de los controles políticos, institucionales y sociales. 3) La restricción de derechos fundamentales en el estado de alarma.

Nadie discute, según creo, que desde la máxima *salud pública suprema lex esto*, las Constituciones deben suministrar a los Gobiernos potestades normativas para casos de “extraordinaria y urgente necesidad”, que exigen tomar medidas que no pueden aguardar a un procedimiento legislativo inevitablemente lento. Es sabido que en España el uso abusivo del Decreto-Ley para supuesto de más que dudosa necesidad o urgencia ha sido una constante de todos los Gobiernos. Pero resulta alarmante su masiva utilización durante los 80 días (hasta cuando escribo estas páginas) que dura el Estado de alarma. Se han regulado por esta vía cuestiones cuya extraordinaria urgencia o necesidad era nula, e incluso se han abordado materias absolutamente ajenas a la finalidad sustancial de la norma. Se trata, según creo, de una desconsideración al parlamento que conduce a su degradación, no solo en la función legislativa sino también en la función de control.

Parece obvio que, en materia de control, la información es esencial, de suerte que cuando se dificulta el acceso el manto de opacidad lo hace difícil o imposible. Pues bien, aunque la situación ha ido mejorando un poco, el Portal de Transparencia del Gobierno se ha oscurecido durante el estado de alarma, hurtándole a la sociedad información de clara relevancia.

En segundo lugar, las cámaras parlamentarias no estaban preparadas ni normativa ni funcionalmente, para una crisis que exige distanciamiento social. También en este terreno la situación ha ido mejorando, pero en las primeras fases del estado de alarma el debilitamiento de la función parlamentaria de control fue preocupante.

Por último, también se ha dificultado la labor de control de los medios de comunicación, labor absolutamente imprescindible en una sociedad democrática que se asienta sobre la libre formación de la opinión pública. Son insólitas, en países democráticos, e inadmisibles, ruedas de prensa en las que un Secretario de Estado filtra las preguntas e incluso se permite alterarlas. Esta intolerable actitud se ha corregido pero solamente de forma parcial: ya no hay filtros pero se han diluido las preguntas de los medios de información de referencia con la incorporación de un sinnúmero de medios poco menos que desconocidos.

Por último, está el problema de la restricción de derechos fundamentales. Para enfrentarse a la pandemia el Gobierno ha hecho legítimo uso de los estados de excepción que la Constitución regula y concretamente del estado de alarma previsto precisamente para catástrofes naturales. Ahora bien, el estado de alarma no contempla la suspensión de ningún derecho fundamental, incluidos los de libertad de residencia, de circulación y de reunión. Esto solo puede significar que las restricciones en el ejercicio de estos derechos por colisión con otros o con bienes constitucionalmente protegidos, en este caso la salud y la vida, deben quedar justificados por los parámetros ordinarios de ponderación: los principios de idoneidad, adecuación y proporcionalidad. ¿Se han respetado? La alta litigiosidad a que han dado lugar las diversas prohibiciones gubernativas, homogéneas y sistemáticas, de todo tipo de manifestaciones y la estimación judicial de varios de los recursos interpuestos contra la prohibición (pese a lo sorprendente e insólita inadmisión de un recurso de amparo por el Tribunal Constitucional, mediante un prolijo auto) parece indicar que ha podido existir un cierto abuso de poder.

Otros derechos concernientes a la vida privada, como la intimidad y la protección de datos pueden ser amenazados o vulnerados por diversas medidas que, una vez más sin el menor ánimo exhaustivo, me permito esbozar: 1. La realización de pruebas de Covid-19 por parte de empresas a sus empleados (test serológicos, test rápidos o PCR) 2. Control de temperatura en centros de trabajo y comercios u otros espacios de atención al público. 3. Aplicaciones móviles para el control y seguimiento de contagios (aunque se declaren oficialmente voluntarios y anónimos) 4. Pasaporte sanitario de inmunidad. 5. Uso de drones para el control del confinamiento y del aforo en lugares públicos (playas, parques, etc). 6. Problemas (también existe un lado positivo) derivados del teletrabajo. 7. Aplicaciones móviles de auto-diagnóstico de Covid-19. 8. Reconocimiento facial como medio de identificación y autenticación en exámenes *on line* referidos al Covid-19, etcétera.

Nunca conviene olvidar que la senda de la restricción de derechos es tan fácilmente transitable como difícilmente reversible.

Solo me resta felicitar a los promotores y autores de esta importante y oportuna contribución al conocimiento, a los generosos coeditores: Pedro Salazar Ugarte, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y María Elizabeth Guimaraes Teixeira Rocha, Ministra del Supremo Tribunal Militar de Brasil. Y, por último, manifestar mi profunda satisfacción porque un recién nacido como es el Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario inicie su andadura con pasos tan sólidos y recios.

Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR*
Presidente honorario del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario.
Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la UCM

* Director de la Cátedra Extraordinaria de Derecho Militar (Ministerio de Defensa – Universidad Complutense de Madrid). Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Militar Comparado. Fue Catedrático de Derecho Constitucional de las Universidades de Valladolid y Complutense de Madrid.