

sario reforzar el concepto de acto jurídico abandonado por la doctrina francesa *iusprivatista* y sometido a las reglas del contrato. Con tal finalidad, de un lado, esta tesis afronta la reelaboración de la definición del acto jurídico, para facilitar el uso del concepto, pero también para articularlo mejor con el contrato y, por otra parte, se propone dotar al acto jurídico de un régimen propio, que le permita existir independientemente del contrato.

Así, propone entender el acto jurídico como un acto voluntario reconocido en un ordenamiento jurídico como creador de una o más normas. Si bien esta definición se ha alejado un poco de la definición tradicional, que se encuentra en el nuevo art. 1100-1 del Código Civil, considera el autor que una definición tan renovada permite, sin embargo, evitar los escollos de la definición convencional.

Una vez aclaradas las distintas opciones de definición y hecha su propuesta, continúa el autor con la labor de fortalecimiento de dicho concepto de acto jurídico, mediante la investigación de su régimen o, más precisamente, de sus propiedades, y, tras la misma, acaba concluyendo que los recursos que ofrece el concepto de acto jurídico son numerosos, de ahí la importancia de que conviva ahora, en el Código Civil francés, con el de contrato.

Por todo lo expuesto, y aunque se trata de una obra centrada en la contratación privada, resulta del todo interesante también para los *iuspublicistas*, pues, al fin y al cabo, tanto el concepto de acto jurídico como el de contrato no son algo que pueda separarse con rotundidad en el ámbito público y privado, sino que más bien sirven para entender la institución más general y, en gran medida común, de los contratos.

Eva Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *El poder y la peste de 2020*, Madrid, Iustel, 2020, 145 págs.

Nuevo libro del prestigioso director de la Real Academia Española y catedrático de Derecho Administrativo. En esta ocasión se dedica al análisis de los fundamentos históricos y positivos de la intervención pública para la lucha contra la pandemia del coronavirus.

El autor no es nuevo en el tratamiento de estos temas. Su primer destino como técnico de Administración civil fue justamente en la Dirección General de Sanidad, dependiente del viejo Ministerio de la Gobernación. Aprovechó la ocasión para introducirse en el régimen jurídico de la sanidad pública, que constituyó el objeto de su tesis doctoral (Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1975).

Ya en la democracia, el recordado ministro Lluçh le encargó la redacción del texto que acabó convirtiéndose en la vigente Ley General de Sanidad de 1986. Entre las escasas modificaciones introducidas en la tramitación parlamentaria,

destaca la extracción de una parte de sus contenidos para formar la Ley Orgánica 3/1986, de medidas especiales en materia de salud pública.

Incidió en esa disección normativa una suerte de constitucionalismo trascendental que viene afectando a buena parte de las interpretaciones que convulsionan a nuestro derecho público. Me refiero a una línea metodológica que tiende a configurar todos los elementos del texto constitucional como instituciones nuevas y trascendentes, determinantes de regímenes jurídicos exclusivamente vinculados a la lógica de una interpretación literal. Se prescinde, así, de las trayectorias históricas que han originado y modelado los elementos de nuestro sistema, y también de los contextos que conforman la realidad social. Todo parte del análisis textual de la Constitución en una suerte de originalismo hermenéutico que, dada la cercanía temporal de nuestro texto fundamental, conlleva no la vuelta a un pensamiento remoto, como sucede en el originalismo estadounidense, sino la construcción *ex novo* de cuantos elementos puedan vincularse a la literalidad constitucional.

Alguien pensará que estoy criticando subrepticamente a los colegas constitucionalistas. Ciertamente, entre ellos podrían citarse variados casos de lectura y aplicación de la Constitución como si fuera una suerte de Biblia sujeta exégesis esencialistas y concentradas a partir de su texto. Sin embargo, la metodología a que me refiero cuenta con abundantes seguidores en todas las ramas del derecho, no solo en el ámbito académico, sino también, lo que es más grave, en los vericuetos judiciales y administrativos. El originalismo cercano proporciona comodidad, pues no requiere de otros esfuerzos argumentales que los derivados de la especulación gramatical sobre la base de una norma escrita que habría establecido un nuevo credo jurídico.

Un buen ejemplo de esos planteamientos lo encontramos, efectivamente, aplicado a la sanidad pública. El desgajamiento legal de 1986 fue injustificado al derivar de la suposición de que todo lo que afectara a las libertades constitucionales había de ser regulado por una ley orgánica. Eso no es así en nuestra jurisprudencia constitucional, que tempranamente impuso ceñir la reserva de ley orgánica al régimen directo de los derechos fundamentales, según bien pone de relieve nuestro autor.

Carece de sentido, en verdad, suponer que toda incidencia sobre las libertades entraña una regulación de las mismas. La conformación del Estado social requiere de ámbitos de intervención administrativa para configurar variados servicios públicos que no pueden dejar de ordenar aspectos de nuestras libertades, sin afectar a la esencia de las mismas. Las medidas de peatonalización, de higiene del centro de la tercera edad o de empleo de las instalaciones deportivas forman parte de los correspondientes regímenes de la ordenación urbana, la acción social o el deporte y no integran la regulación de la libertad de desplazamiento como a veces se ha sostenido.

Continuando con el tema sanitario, parece claro que la pandemia del coronavirus ha determinado un enorme desconcierto organizativo. No estábamos preparados para el terrible evento que, sin duda, ha de incluirse entre los de fuerza mayor.

La prepotencia de las ideas del progreso ilimitado está detrás de la imprevisión en la materia, que podemos valorar incluso como colectivamente suicida a la vista de los acontecimientos.

Bajo la perspectiva que afecta a los juristas, interesa destacar que el desconcierto jurídico ha sido y es particularmente importante. Para algunos no bastaba con la declaración del estado de alarma, pues consideraban preciso acudir al estado de excepción. Otros no consideraban adecuado el empleo de las fuerzas armadas argumentando que se situarían fuera de las misiones constitucionales que tienen asignadas. La autorización judicial de las medidas compulsorias fundamentalmente prevista para el tratamiento de enajenados se aplicó para imponer cuarentenas. Se improvisó incluso una sorprendente reforma legislativa previendo nada menos que la participación judicial en la elaboración de reglamentos de necesidad.

En la monografía que comentamos, el autor orienta la materia como solo saben hacerlo los maestros, cumpliendo, así, con una función esencial en el ámbito jurídico. Con toda claridad, la perspectiva adecuada, la que debía haber guiado todas las actuaciones públicas, es la proporcionada por las potestades sanitarias establecidas en las leyes citadas de 1986.

En ellas se recoge y actualiza la tradición jurídica de la sanidad pública, que se remonta a las medidas de lucha contra las epidemias impulsadas con la creación de la Junta de Sanidad en 1720. Después, el proyecto de Código de Sanidad de 1822 sistematizó el régimen de intervención frente a las enfermedades contagiosas, diseñando una interesante organización administrativa que paulatinamente fue introducida en sucesivas reformas: creación de la Dirección General de Sanidad en 1847, Ley de Sanidad de 1855, Instrucción General de Sanidad de 1904, Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944, hasta llegar a la Ley General de Sanidad de 1986 y la Ley de medidas de salud pública de 1986 y, más recientemente, la Ley General sobre Salud Pública de 2011.

La normativa sanitaria presenta una evidente continuidad desde las ideas ilustradas y el movimiento liberal, pasando por el régimen autocrático hasta llegar al sistema constitucional. Lo lógico hubiera sido buscar (o en caso necesario, introducir) en ese sector ordinamental las reglas que permitieran hacer frente a las epidemias, pues estas conforman uno de los elementos vertebradores del régimen jurídico en la materia. De ahí que pueda resultar disfuncional el empleo dominante de la regulación de los estados excepcionales preferentemente vinculados al mantenimiento del orden público.

Ese aspecto está muy bien explicado en el volumen comentado, que supone una aportación clarificadora de una materia notablemente enmarañada. En definitiva, dominio de la perspectiva sanitaria, dentro del sistema constitucional, en la lucha contra las pandemias.

Fernando López Ramón
Universidad de Zaragoza