



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

SUSPENSIÓN GENERAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y SITIO

Alumno:

JAVIER NÚÑEZ FERNÁNDEZ

Director del Trabajo:

Enrique Cebrián Zazurca

Curso y Grupo:

Máster Universitario de Gestión Administrativa

Facultad de Derecho/ Zaragoza
Año 2019

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. LOS DDEF: Concepto, tipología y garantías	4
2.1 Concepto:	4
2.2 Tipología:	5
2.3 Garantías:	7
3. SUSPENSION GENERAL DE DDEF	12
4. ESTADO DE EXCEPCIÓN	17
4.1 Concepto y características:	17
4.2 Declaración del estado de excepción	19
4.3 Efectos:	22
5. ESTADO DE SITIO	26
5.1 Concepto y características:	26
5.2 Declaración del estado de sitio:	28
5.3 Efectos:	31
6. GARANTÍAS A LOS CIUDADANOS DURANTE LA VIGENCIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y SITIO	34
7. CONCLUSIONES	39
8. BIBLIOGRAFÍA:	46

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se realiza un estudio sobre la posibilidad de suspender de forma general ciertos Derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, ante una situación de emergencia o crisis. Trataré de explicar cómo y en qué condiciones esta circunstancia extraordinaria puede darse, que será fundamentalmente a través de dos grandes instrumentos recogidos en el artículo 116 de nuestra Constitución: el estado de excepción y el estado de sitio. Analizaré las circunstancias y supuestos que han de darse para que sea posible la declaración de estos estados, así como la utilidad, finalidad de los mismos y las consecuencias que esto podría acarrear.

“Esta institución sólo puede ser analizada a partir de la promulgación de los primeros textos constitucionales. En el contexto de un poder absoluto como el de los monarcas y las oligarquías nobiliarias de épocas anteriores no tiene sentido hablar de situaciones excepcionales, pues lo que hoy conocemos como tales constituían entonces el sistema ordinario de organización político-social”¹.

Se trata de un trabajo eminentemente teórico, dado que ninguno de estos supuestos se ha dado en nuestro país (en la memoria de todos está el episodio de la huelga de los controladores aéreos de 2010 que llevó al Gobierno del presidente Zapatero a impulsar el estado de alarma para devolver la normalidad al transporte aéreo español, pero en este trabajo me dedicaré sobre todo a analizar los estados de excepción y sitio, y no tanto el de alarma al que únicamente aludiré de forma puntual, al no comprender este una suspensión formal de DDFF, sino más bien una limitación de los mismos en todo caso).

“Con la aparición del Estado Constitucional, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, va a comenzar a adquirir relevancia la necesidad de prevenir mecanismos extraordinarios de defensa del Estado. Hasta ese momento, la concentración de poder en el monarca del Estado absoluto no requería medidas especiales al respecto. La introducción de un cierto formalismo en el ejercicio del poder, a fin de eliminar el carácter absoluto, no posibilitará

¹ FERNANDEZ SEGADO F., *El estado de excepción en el Derecho constitucional español*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978, p. 481

la concentración del poder en las situaciones de crisis, lo que conducirá finalmente a la constitucionalización de la defensa extraordinaria del Estado”²

A pesar de que en la práctica, tales situaciones no se hayan materializado, son instrumentos que se encuentran efectivamente presentes en nuestra Constitución y considero que realizar un análisis sobre los mismos puede resultar interesante y útil, a esto se debe mi elección de este tema para la realización de este trabajo de fin de máster. Además, como razón añadida para la elección de este tema, se encuentra el agravamiento de la crisis independentista catalana que sufre nuestro país, una situación que dudo enormemente que vaya a llegar al extremo de la aplicación de uno de estos supuestos de excepción, pero también parecía lejano el día en que el mecanismo contenido en el artículo 155 de nuestra Constitución llegara a activarse, y sin embargo se acabó aplicando de manera efectiva el pasado año 2017 al llegar la tentativa independentista a su grado más elevado, celebrando un referéndum ilegal y posteriormente declarando la independencia de manera “oficial” en el Parlamento autonómico, pese a que nada más ser declarada fuera suspendida por sus propios impulsores. Como he dicho, creo y espero que nunca se llegue al extremo de la declaración de los estados de excepción o de sitio en nuestro país, pero considero este trabajo una gran oportunidad para conocer mejor lo que implicaría la activación de estas herramientas que contiene el artículo 116 de nuestra Constitución.

“La suspensión de los derechos fundamentales se configura como un mecanismo a través del cual el propio texto constitucional trata de autoprotegerse frente a situaciones de crisis, tanto exterior como interior, que amenazan con una pérdida generalizada de eficacia del sistema jurídico, comenzando por la constitución misma (pérdida de positividad), y con su consiguiente pérdida de validez (pérdida de autorreferencialidad)”³

² FERNANDEZ SEGADO F., La constitucionalización de la defensa extraordinaria del Estado. En torno a la obra de Pedro Cruz Villalón: El estado de sitio y la constitución, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 2, Núm. 4, Enero-Abril 1982, p. 229

³ ALÁEZ CORRAL B., “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”, en *La Defensa del Estado*, López Guerra (Coor.) y Espín Templado (Coor.), Tirant lo Blanch, p.236

2. LOS DDF: Concepto, tipología y garantías

2.1 Concepto:

Lo primero que cabe preguntarse es de qué hablamos o a qué nos referimos al hacer referencia a “Derechos Fundamentales”. Para aproximarse a este concepto, se ha de partir de un hito histórico tan importante como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. En ella, representantes de todas las regiones del mundo establecieron y acordaron una serie de derechos humanos fundamentales con el mandato de su protección en todo el mundo. Estos derechos humanos vendrían a ser derechos inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición, algunos de los más importantes serían el derecho a la vida, a la dignidad, a la igualdad, a la presunción de inocencia...

No obstante, el valor de esta declaración podría clasificarse como “simbólico”, el mero hecho de reconocer estos Derechos en un documento como este tiene una gran importancia es cierto, pero dichos Derechos pese a estar allí recogidos no son disfrutados por toda la humanidad en la práctica, no pueden ser protegidos ni garantizados debidamente al tener la mencionada Declaración un valor jurídico limitado.

Sin embargo al hablar de Derechos Fundamentales, significa por decirlo de alguna manera, que trasladamos esos Derechos Humanos que están reconocidos en esa declaración y los llevamos a una constitución, donde si gozarán de una especial protección. Cuando esos derechos humanos pasan a formar parte de una Constitución reciben el nombre de Derechos Fundamentales (DDFF), son dos nombres distintos para designar a unos mismos derechos según el lugar donde estén reconocidos.

“Los derechos fundamentales se caracterizan por su importancia material y por su rango formal. Desde un punto de vista material son los derechos más importantes del ciudadano, pues consisten en facultades o pretensiones relativas a ámbitos vitales del individuo en su libertad, relaciones sociales o participación y constituyen el núcleo básico de su status jurídico.”⁴

⁴SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Los derechos fundamentales en la constitución española”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 105. Julio-Septiembre 1999, P.11

“1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”⁵

En conclusión, y a modo de definición podría decirse que un Derecho Fundamental es un derecho que se tiene en principio por el mero hecho de existir o de ser una persona (aunque bien es cierto que hay determinados DDF en los que en lo referido a su titularidad y ejercicio esto no sucederá así), se trata de un derecho que está reconocido en una norma jurídica, que no es otra que la Constitución de ese estado, la norma suprema del mismo y a la que están subordinadas todas las demás. Por ello, al estar este Derecho en cuestión recogido allí, se van a derivar una serie de efectos y consecuencias de este hecho, como son la existencia de un importante sistema de garantías para todos esos derechos fundamentales, para hacerlos realidad y para que se cumplan de manera efectiva, así como para que cuando no se cumplan ese sistema permita al ciudadano defenderse de la agresión a su Derecho.

2.2 Tipología:

Una vez ha quedado claro que son y de qué hablamos al hacer referencia a los Derechos Fundamentales (DDFF) resulta conveniente ver cómo se encuentran organizados y protegidos en nuestra Constitución, para poder ver posteriormente cómo les afectaría una hipotética suspensión general.

Nuestra Constitución está dividida en Títulos, es el Título I de la misma el que se encuentra dedicado a los DDF, este Título I (así como todos los títulos de la CE) se encuentra subdividido en capítulos, al hablar de todo el listado concreto de DDF es en el capítulo segundo de ese Título I donde estos aparecen reflejados.

⁵ Artículo 10, de la Constitución Española de 1978

Centrándonos pues en este Capítulo II, encontramos que está dividido en tres grandes apartados: el art 14 CE (en el que aparece recogido el principio de igualdad), después lo que la CE llama “sección primera”: “de los DDFE y de las libertades públicas” y comprende desde el artículo 15 hasta el 29, y finalmente vendría la “sección segunda” llamada: “de los derechos y deberes de los ciudadanos” y comprende desde el artículo 30 hasta el 38.

“La Constitución contiene los diversos tipos de derechos que se reconocen en la teoría constitucional, se trate de derechos libertad o derechos autonomía que aseguran un ámbito de actuación al individuo sin interferencias del poder público, esto es, derechos frente al Estado; de derechos políticos o de participación que posibilitan la intervención en la composición de los órganos estatales de los ciudadanos, esto es, derechos en el Estado, y de pretensiones en relación con prestaciones de los poderes públicos o derechos frente al Estado.”⁶

Respecto a los derechos que podemos encontrar recogidos en estas dos secciones, de forma básica y sencilla podríamos clasificarlos en cinco grandes grupos:

En primer lugar nos encontramos aquellos DDFE que podríamos calificar como **derechos de ámbito personal**. Situaríamos aquí por ejemplo los derechos del artículo 15 CE (derecho a la vida, integridad física, moral, prohibición tortura...), los del 16 CE (libertad ideológica y religiosa). También los derechos de autodeterminación personal: Artículos 17 y 19 CE, derecho a la libertad, derecho a la libertad de movimientos básica. Y por supuesto los derechos a la esfera más íntima y privada de las personas: artículo 18, derecho al honor, intimidad personal y familiar, a la propia imagen, comunicaciones.

En segundo lugar, cabe destacar **los derechos políticos y de participación**. El artículo 20 CE, recoge distintos derechos pero con rasgos comunes, por ejemplo la libertad de expresión, libertad de creación artística. El artículo 21 CE nos habla de los Derechos de reunión y de manifestación. El artículo 22 CE por su parte, recoge el derecho de asociación. Y los artículos 23 y 29 CE recogen los derechos de participación (sufragio activo y pasivo) y el derecho de petición (derecho de los ciudadanos de formular peticiones a los poderes públicos, con independencia de que se concedan o no), respectivamente.

⁶ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Los derechos fundamentales en la constitución española”, *op.cit.*, P.10

El tercer grupo de DDFD serían los **derechos en el ámbito económico**. Por ejemplo el artículo 33 CE, sostiene el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Todo ello en equilibrio con las funciones y cometidos sociales que tiene el Estado. También encontramos en este grupo el derecho a la libertad de empresa del artículo 38 CE.

En cuarto lugar nos encontramos los **derechos laborales**. Aquí encontraremos por ejemplo el derecho de sindicación (derecho tanto a formar parte de un Sindicato como a crearlo), recogido en el art 28 CE. Así como el derecho de huelga de este mismo artículo. En este apartado situamos también el derecho a la negociación colectiva (art 37 CE), y el propio derecho al trabajo (art 35 CE).

Finalmente también cabe destacar aquellos **derechos de contenido cultural**, como por ejemplo el artículo 27 CE que reconoce el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.

2.3 Garantías:

Al principio de este trabajo he hecho referencia a que lo que realmente distingue a un Derecho Fundamental de un Derecho Humano no es su contenido (que en muchos casos coincide), sino que el reconocimiento y protección del segundo no está dotado de las garantías y seguridades que posee un Derecho Fundamental recogido en la Constitución de un Estado. A continuación destacaré de forma breve y sencilla en qué consisten dichas garantías que blindan nuestros Derechos Fundamentales en la Constitución Española.

“Una Constitución, en definitiva, no solo debía conformar y articular el principio de separación de poderes, sino que, al mismo tiempo, tenía que asegurar la garantía de los derechos, o lo que es igual, debía establecer el ámbito de libertad del individuo frente al Estado. De esta forma, la libertad individual adquiere por medio de la Constitución tal estabilidad que hace innecesario recurrir, desde una perspectiva teórica a la consideración de unos derechos naturales inalienables.”⁷

⁷ FERNANDEZ SEGADO F., La constitucionalización de la defensa extraordinaria del Estado. En torno a la obra de Pedro Cruz Villalón: El estado de sitio y la constitución, *op.cit.* , p. 240

Anteriormente he hecho referencia a que si acudimos al Capítulo II de la CE (donde se hallan recogidos los DDF) nos encontramos una triple subdivisión interna: el artículo 14 (igualdad), la sección primera (art 15-29 CE) y la sección segunda (artículo 30-38 CE).

La CE no hace esta subdivisión interna de este Capítulo II por mero azar, sino que dicha organización tiene un importante trasfondo, que no es otro que cada una de estas tres partes o apartados va a tener un nivel u otro de garantías constitucionales, es decir, cada uno de los DDF del Capítulo II según en qué apartado se encuentren van a tener un nivel u otro de garantías.

“A su vez ni la organización democrática del Estado ni la participación racional de los ciudadanos en la vida pública son viables sin una garantía eficaz de los derechos fundamentales: sólo hay derechos en la democracia, y no hay democracia sin derechos. Son así un verdadero rasgo funcional de la democracia.”⁸

Este sistema de garantías está recogido en el artículo 53 CE, que forma parte del Título I del texto constitucional:

“1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.ª del Capítulo Segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”⁹

⁸ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Los derechos fundamentales en la constitución española *op.cit.*, P.11

⁹ Artículo 53, de la Constitución Española de 1978.

Analizando lo dispuesto por este artículo 53 CE, en primer lugar nos encontramos con un conjunto de garantías que va a comprender todo el Capítulo II, es decir, unas garantías comunes para todos los DDFE (arts. 14-38 CE). ¿Cuáles son esos elementos de garantía o de protección?

Son **derechos directamente aplicables o defendibles**, es decir, por el hecho de estar recogidos en la CE son derechos que podemos disfrutar directamente, no necesitan ningún desarrollo legal para hacer uso de ellos. En lo que respecta a estos DDFE, rige la llamada **reserva de ley** (las normas que desarrollen los DDFE tienen que ser leyes, es decir, normas aprobadas por el poder legislativo). Estas leyes que desarrollen los DDFE (si las hay), tienen que **respetar el contenido esencial del Derecho Fundamental**. Al hablar de contenido esencial nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, es decir, un concepto difícil de precisar o definir, dado que la Constitución no nos da un significado claro. El contenido esencial de los DDFE vendría a ser aquella parte de su contenido que es la que sirve para definir de qué estamos hablando cuando nos referimos a ese Derecho, de manera que si se sobrepasa o no se llega a ese contenido esencial del Derecho en cuestión estaríamos hablando de otra cosa, o bien de otro derecho fundamental o de otra realidad. Las leyes de desarrollo de los DDFE podrán ser objeto de un **recurso de inconstitucionalidad**. No puede haber ningún contenido en una norma jurídica que vulnere lo que diga la CE, este recurso es parte de una serie de mecanismos que van a impedir que esto suceda, el llamado control de constitucionalidad (controlar que todo el ordenamiento jurídico es acorde a la CE, la norma suprema). Será el TC el que se encargue de conocer del mismo. El recurso de inconstitucionalidad es un instrumento que se puede interponer en los 3 meses siguientes a la aprobación de una ley (artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), lo pueden interponer una serie de sujetos: “1. Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.”¹⁰

¹⁰ Artículo 162.1 a), de la Constitución Española de 1978.

Asimismo, las leyes que desarrollen estos DDFF pueden ser objeto de una **cuestión de inconstitucionalidad**. Al igual que el analizado recurso de inconstitucionalidad, es una acción que se presenta ante el TC pero lo que cambia son los sujetos que pueden llevarla a cabo y las circunstancias:

“1. Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta Ley.

3. El planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. Producida ésta el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.”¹¹

Todas estas protecciones vistas hasta ahora son las “básicas”, las comunes a todo el Capítulo II. Ahora vamos a ver un conjunto de garantías especiales que se va sumar a todas estas pero que van a afectar solo desde el artículo 14 al 29 CE. ¿Cuáles son estas garantías añadidas?

En primer lugar el llamado **procedimiento preferente y sumario**. En los juzgados la norma general con los casos y procedimientos que se van iniciando es que se respeta el orden cronológico: el caso que llega antes se resuelve antes. Sin embargo, esta garantía que expongo lo que provoca es modificar dicha circunstancia, por un lado si a un juzgado llega un caso que tiene que ver con una posible vulneración de un derecho fundamental (de los artículos 14 a 29 CE) ese procedimiento tendrá preferencia sobre los que vayan por delante del mismo (dada la gran importancia de estos DDFF en cuestión, es un asunto a resolver cuanto antes). Y se dice que es sumario porque es un procedimiento especialmente ágil, mucho más rápido de lo habitual, por la misma razón, para dar una solución a esa situación lo antes posible.

¹¹ Artículo 35, apartados primero y tercero, Capítulo III, Título II, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, estos DDFF de los artículos 14-29 CE, son derechos que van a poder ser objeto de un **recurso de amparo**. Se trata de un recurso extraordinario, se interpone ante el Tribunal Constitucional. Lo pueden interponer los propios ciudadanos que se hayan visto afectados por la vulneración de alguno de estos derechos cuando dicha vulneración la hayan llevado a cabo los poderes públicos, también podrán emplear este recurso las personas jurídicas, el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo (artículo 162.1.b) CE). También es requisito indispensable para su interposición que se haya agotado la vía judicial (salvo algunos casos excepcionales). “Estamos por tanto, en el caso del recurso de amparo, ante una protección jurisdiccional extraordinaria —ya que se atribuye a un Tribunal fuera del orden jurisdiccional ordinario— contra actos de los poderes públicos que violen los derechos fundamentales. Se trata además de una protección normalmente mediata o subsidiaria y sumaria. (...) Así el proceso constitucional de amparo es un proceso constitucional sustantivo e independiente de la vía judicial ordinaria, aunque su utilización exija con carácter previo el agotamiento de la vía judicial ordinaria.”¹²

Finalmente, aún queda por mencionar a un tercer nivel de protección que englobaría únicamente a los derechos de la sección primera (art 15-29 CE), manteniendo todas las medidas de protección ya mencionadas por supuesto. Este tercer nivel de garantía vendría a ser que las leyes que desarrollen estos derechos deben tener la naturaleza de “leyes orgánicas”. Existe pues una garantía de **reserva de ley orgánica**.

“1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.”¹³

¹² SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Los derechos fundamentales en la constitución española”, *op.cit.*, P.21.

¹³ Artículo 81, de la Constitución española de 1978.

3. SUSPENSION GENERAL DE DDF

Una vez aclarado lo anterior, ya puedo comenzar a hablar más en profundidad del objeto real de este trabajo: En qué casos y circunstancias puede producirse la suspensión general de todos o algunos de los DDF antes mencionados. Pues bien, para averiguarlo debemos acudir a los artículos 55 y 116 de la Constitución, así como a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES), que regula más en profundidad estas situaciones.

“Materialmente, las decisiones excepcionales del artículo 116 CE son, por tanto, mitad actos mitad normas. En cuanto actos jurídicos, sirven para constatar y proclamar la emergencia. En cuanto normas, concretan el estatuto extraordinario del poder y constituyen fuente de habilitación de disposiciones y actos de ejecución del estado declarado.”¹⁴

Lo primero que cabe aclarar es de qué hablamos al referirnos a una “suspensión general de Derechos Fundamentales”. El artículo 55 de nuestra Constitución diferencia entre la suspensión general de derechos (55.1 CE) y la suspensión individual de derechos (55.2 CE). La diferencia fundamental entre ambas suspensiones radica, en que la primera afecta a la totalidad de los individuos de un determinado ámbito territorial al declararse el estado de excepción o el de sitio, mientras que la segunda, afectará únicamente a personas concretas, que se encuentren relacionadas con actividades terroristas. En la realización de este trabajo, me centrare en la primera, la del artículo 55.1 CE.

Habiendo diferenciado ya la suspensión general de la individual, conviene centrarse ahora en el término “suspensión”, concretamente en determinar cuál fue la voluntad del constituyente al emplear dicha expresión.

“Es, pues, preciso determinar si el vocablo utilizado por el texto constitucional se corresponde con una autentica suspensión, normativamente hablando, o con una forma más o menos intensa de limitación de los derechos con efectos suspensivos y, en consonancia con ello, si debe adoptar una determinada forma (constitucional y expresa)

¹⁴ GARRIDO LÓPEZ C., “Naturaleza jurídica y control constitucional de las decisiones constitucionales de excepción”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 110, 2017, p. 49

o puede llevarse a cabo de forma tácita alcanzando una determinada intensidad en la injerencia en el ámbito protegido por el derecho fundamental”¹⁵.

En conclusión, lo que debemos determinar atendiendo a como está regulada esta suspensión general de DDFF en nuestro texto constitucional, es si nos encontramos ante una desfundamentación de derechos o ante una desconstitucionalización de los mismos. También debe señalarse, si para que se produzca tal suspensión de derechos, debe adoptarse algún tipo de resolución, acto o seguirse algún tipo de protocolo (suspensión formal) o por el contrario el poder público puede invadir el ámbito de protección de alguno de estos DDFF si la situación lo requiere (suspensión material).

Nos encontraremos ante una desconstitucionalización de derechos, si como indica el propio término, sacamos o apartamos a esos DDFF de la Constitución, es decir, si dada una determinada situación les dejamos sin efecto, suprimiendo así la eficacia de parte de la propia norma suprema. Si se produce una desconstitucionalización de derechos, el poder público tiene completa libertad de actuación en el ámbito que protege el DDFF suspendido, ya que, al haber quedado sin efectos, es como si dicho Derecho Fundamental no existiera y por tanto no estuviera protegido por la norma constitucional.

Respecto a la desfundamentación, el propio significado de la palabra nos da la respuesta, no se trata de apartar de la norma constitucional a un determinado derecho como en el caso anterior, sino que dicho derecho, pese a permanecer vigente, pierde su fundamento, es decir, el poder público, ante una situación de crisis podrá actuar en el ámbito de protección del derecho sin respetar su llamado “contenido esencial”, ya he comentado previamente que al hablar de contenido esencial, nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, pero que podría definirse como las características que en sí mismas hacen reconocible a ese Derecho en cuestión. Una vez aclarado este término, señalar que al hablar de desfundamentación, el poder público pese a poder “vulnerar” ese contenido esencial del derecho en cuestión no podrá regularlo a su antojo como en el caso anterior de la desconstitucionalización, sino que deberá respetar cierta proporcionalidad, ya que al fin y al cabo, el derecho sigue estando reconocido en el texto constitucional pese a que su poder de protección se encuentre más debilitado o vulnerable dada la situación excepcional a la que se tiene que enfrentar el poder público.

¹⁵ ALÁEZ CORRAL B., “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”, *op. Cit.*, p.233.

Estos cuatro conceptos vistos anteriormente (suspensión formal y material, desfundamentación y desconstitucionalización) están interrelacionados entre sí:

Si en un determinado Estado, su texto constitucional recoge la desfundamentación de Derechos Fundamentales para los casos de excepción, con carácter general para llevar a cabo dicha limitación del Derecho en cuestión no será necesario que los poderes públicos efectúen un acto formal o expreso para ello, si no que podrán llevar a cabo una acción de limitación o suspensión material del derecho, es decir, dicha acción se podría llevar a cabo de una manera ordinaria, a través de una norma con rango de Ley.

Por otro lado, en un Estado en el que rige la desconstitucionalización de DDFD para los estados de excepción y situaciones de emergencia, es decir, si el Derecho en cuestión deja de estar vigente como tal de forma temporal, es coherente pensar, que dicha situación haya de producirse de una forma expresa y siguiendo algún tipo de protocolo, ya que al fin y al cabo la Constitución está siendo “modificada” al dejar en suspenso varios de sus artículos, equivalentes a los Derechos suspendidos.

Una vez examinado lo anterior, conviene centrarse en el camino que emplea nuestro texto constitucional para dar respuesta a estas circunstancias. La Constitución Española regula detalladamente la forma de reacción del Estado ante una situación de crisis de estas características, optando por la declaración del estado de excepción (para los supuestos de crisis internas más graves en los que se vea envuelto el Estado), el estado de sitio (para los estados de guerra, insurrección militar o crisis de origen externo) y el estado de alarma (en el que no quedan suspendidos los DDFD, sino como mucho limitados debido a una crisis interna de menor entidad). Para la declaración de los dos primeros estados de emergencia, el texto constitucional ha previsto la posibilidad de suspender una serie de derechos fundamentales de entre los ya vistos al principio de este trabajo, concretamente en su artículo 55.1 CE: Derechos de ámbito personal (como son la libertad personal, el secreto de las comunicaciones, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de circulación, la de residencia, el secreto de las comunicaciones), derechos políticos y de participación (la libertad de expresión, la de emitir información libremente, el derecho de reunión o el de recibir información) y derechos laborales (el derecho de huelga o el derecho de adopción de medidas de conflicto colectivo).

“1.Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.”¹⁶

La suspensión de los derechos mencionados, es un sistema extraordinario, del que se sirve la Constitución para garantizar la supervivencia del Estado y del poder público, y poder devolver a la sociedad a la situación de normalidad previa a la circunstancia extraordinaria en la que se ha visto envuelta.

Al tratarse de unas consecuencias tan serias (la suspensión de Derechos Fundamentales), no ha de sorprendernos que únicamente puedan alcanzarse a través de un cumplimiento estricto de lo previsto en la propia Constitución y en la ya mencionada LOAES.

“Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones

¹⁶ Artículo 55.1, de la Constitución Española de 1978

preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.”¹⁷

En resumidas cuentas, y al hilo de lo comentado previamente podemos determinar que la “suspensión general de DDFF” en el caso de nuestra Constitución, ha de verse como una desconstitucionalización de derechos y no como una simple desfundamentación. Los derechos son apartados del propio texto constitucional, suspendidos o incluso “suprimidos” de forma temporal, algo que supera las características de una mera desfundamentación de Derechos (el legislador queda “liberado” en cuanto al obligatorio respeto al contenido esencial de los DDFF suspendidos), situaciones que pueden parecer similares pero que como se ha explicado previamente guardan importantes diferencias.

Esta situación de desconstitucionalización del artículo 55.1 CE, se habrá de encontrar motivada por una determinada condición que es la que habrá impulsado a su vez la declaración del estado de sitio o el de excepción, que serán analizados con detalle posteriormente (artículo 116 CE). Gracias a esta desconstitucionalización el poder público queda con las manos libres para tomar las medidas oportunas para solucionar la crisis y asegurar la continuidad del Estado. Para llegar a esta situación, resultará necesaria una suspensión formal de esos derechos, es decir, seguir los pasos y procedimientos específicamente previstos en la LOAES y la CE para alcanzarla, sin que en ningún caso podamos encontrarnos ante una suspensión material o tácita de esos DDFF.

“La suspensión a que hace referencia el art. 55.1 CE ha de ser entendida en un sentido estricto, y además formal, como la temporal supresión de la vigencia de las normas constitucionales sobre determinados derechos fundamentales, y no como una mera limitación suspensiva de los mismos, por muy intensa que esta quiera ser entendida.”¹⁸

¹⁷ Artículo primero, Capítulo I, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

¹⁸ ALÁEZ CORRAL B., “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”, *op. Cit.*, p.243

4. ESTADO DE EXCEPCIÓN

4.1 Concepto y características:

En palabras del profesor Fernández Segado, nos encontraremos ante un estado de excepción cuando se den: “el conjunto de circunstancias, previstas, al menos genéricamente, en las normas constitucionales, que perturban el normal funcionamiento de los poderes públicos y amenazan a las instituciones y principios básicos del Estado y cuyo efecto inmediato es la concentración en manos del Gobierno de poderes o funciones que, en tiempo normal, deben estar divididas o limitadas.”¹⁹

Básicamente podría calificarse a este estado de excepción como la circunstancia prevista para situaciones en las que a causa de una crisis interna o cualquier circunstancia que altere gravemente el normal funcionamiento del Estado, del orden y servicios públicos, así como el libre y normal ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Con el añadido de que no fuera posible poner fin a tal situación empleando los instrumentos o herramientas ordinarias de las que el Estado dispone, este medio habilita al Gobierno para dar una respuesta eficaz y contundente a esta crisis y devolver al Estado a una situación de normalidad lo antes posible.

“Uno. Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.”²⁰

Una vez realizada una aproximación al concepto de estado de excepción, procederé a analizar sus presupuestos de hecho, características de su declaración y consecuencias que podría acarrear la misma.

¹⁹ FERNANDEZ SEGADO F., *El Estado de excepción en el Derecho Constitucional español*, Madrid, Ed. Revista de Derecho privado, 1977, págs. 14-24

²⁰ Artículo trece, apartado primero, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

Como se ha señalado previamente, los artículos 55 y 116 de la Constitución son los que regulan este “Derecho de Excepción” para situaciones de crisis, además los propios artículos 55.2 y 116.1 CE remiten a una Ley Orgánica para regular con un nivel mayor de detalle los pormenores de la declaración de alguno de ellos así como sus características más importantes, concretamente lo relativo al estado de excepción se encuentra en el capítulo III de esta Ley Orgánica 4/1981, para la declaración de los estados de excepción y de sitio (LOAES).

Analizando los preceptos constitucionales dedicados al estado de excepción, el artículo 55.1 CE ya mencionado habla de los derechos fundamentales que podrían verse afectados por su declaración, el artículo 116.3 CE expresa las notas clave de esta circunstancia extraordinaria que analizaré enseguida. Por otra parte es conveniente destacar el artículo 30.4 CE que alude a la reserva de Ley en materia de regulación de todos aquellos deberes de los ciudadanos en el caso de que se dé un riesgo grave, catástrofe o calamidad pública. Y también hacer referencia al artículo 169 CE, que trata de impedir que la declaración de un estado de excepción pueda emplearse con fines ajenos a su principal función (dar respuesta a una grave crisis interna), y que su objetivo pueda ser concentrar el poder para facilitar una reforma constitucional sin seguir los cauces habituales para ello:

“No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.”²¹

Una vez explicado todo lo anterior, cabe analizar las características y los principios generales más importantes del estado de excepción.

En primer lugar, en lo que se refiere al **presupuesto de hecho** de esta circunstancia, ya se ha relatado en la propia definición del mismo, y viene señalado en el artículo 1.1 LOAES ya mencionado, se trata de un presupuesto de hecho común para los tres estados de emergencia planteados en el artículo 116 CE, que básicamente señala que: “Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.”²²

²¹ Artículo 169, de la Constitución Española de 1978

²² Artículo primero, apartado uno, Capítulo I, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

“El texto legal cumplimenta el principio de necesidad en el que se justifica el recurso al Derecho de excepción, puesto que, para su declaración, el precepto legal exige un doble requisito: de una parte, la imposibilidad de mantener la normalidad y la consiguiente amenaza a la estabilidad del Estado; y de otra, la incapacidad de las autoridades competentes para, mediante sus poderes ordinarios, restablecer aquella normalidad.”²³

4.2 Declaración del estado de excepción

Respecto a la **declaración** de este estado de excepción, debe tenerse en cuenta en primer lugar lo previsto en los artículos 1-3 de la LOAES, que establecen como disposiciones comunes a los tres estados (excepción, alarma y sitio) la temporalidad y la publicidad de los mismos. Es decir, una vez cualquiera de estos tres estados sean declarados debe quedar claro que su duración se encontrará limitada al momento en que se asegure la vuelta a la normalidad de la que habla el artículo 1.2 LOAES, por tanto el declarante de dicho estado excepcional, deberá fijar una duración en la que prevea que tal crisis pueda haberse solucionado, y si dicha normalidad fuera restablecida antes de lo previsto, el estado excepcional en cuestión deberá resolverse inmediatamente.

Respecto a la publicidad de la declaración, es un requisito indispensable remarcado en el artículo 2 LOAES, que indica que se habrá de publicar dicha declaración del estado excepcional en el Boletín Oficial del Estado de una forma inmediata a su aprobación, además será necesario que se dé publicidad a dicha declaración, a través de los medios públicos y privados que se determinen. Por tanto, es conveniente señalar, que al declararse cualquiera de los tres estados excepcionales se suspende de forma inmediata el artículo 20.1 d) CE, relativo a la libertad de prensa, algo que avala el mencionado artículo 55.1 CE que señala de forma detallada todos aquellos derechos que podrán ser suspendidos en caso de declaración de un estado de excepción o de sitio. Sin embargo, este artículo 2 de la LOAES, también se refiere al estado de alarma, concretamente a que su declaración también debería ser hecha pública por medios de comunicación privados si se diera tal situación, algo que podría ser objeto de recurso de amparo llegado el caso, dado que en el artículo 55.1 CE no aparece previsto que en el estado de alarma pueda suspenderse

²³ LAFUENTE BALLE J. M.^a, “Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, Nº 30, 1989, p. 46

derecho fundamental alguno. He aquí pues una incoherencia que me ha parecido interesante señalar.

Habiendo dejado claro lo anterior, conviene centrarse en el **procedimiento de declaración del estado de excepción** de una manera más concreta, dicho procedimiento aparece destacado en los artículos 13 y 14 de la LOAES y en el 116.3 CE. En todos ellos se destaca que para declarar tal estado excepcional, el Gobierno deberá solicitar la autorización pertinente al Congreso de los Diputados:

“Dos. A los anteriores efectos, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados una solicitud de autorización que deberá contener los siguientes extremos:

a) Determinación de los efectos del estado de excepción, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita, que no podrán ser otros que los enumerados en el apartado uno del artículo cincuenta y cinco de la Constitución.

b) Relación de las medidas a adoptar referidas a los derechos cuya suspensión específicamente se solicita.

c) Ámbito territorial del estado de excepción, así como duración del mismo, que no podrá exceder de treinta días.

d) La cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que la Autoridad gubernativa esté autorizada para imponer, en su caso, a quienes contravengan las disposiciones que dicte durante el estado de excepción.”²⁴

Una vez recibida la mencionada solicitud de autorización con todos los datos señalados, el Congreso la someterá a debate. Esta cuestión puede suscitar dudas, ¿Qué clase de debate resulta necesario para tramitar dicha autorización? ¿Y si las cámaras se encuentran disueltas para cuando surge la necesidad de declarar alguno de los tres estados excepcionales? Para dar respuesta a estas cuestiones debemos acudir al Reglamento del Congreso de los Diputados: “1. En los supuestos previstos en los tres artículos anteriores, el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso convocado al efecto si no estuviese reunido, incluso en el periodo entre sesiones.

²⁴ Artículo decimotercero, apartado dos, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

2. Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que den lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias que el presente Capítulo atribuye al Pleno del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.”²⁵

Por otra parte, ni el presente reglamento, ni la LOAES, hacen referencia a qué mayoría resultará necesaria para aprobar la propuesta de autorización, por lo que entiendo, que se aprobará la autorización (o las propuestas de modificación de la misma) por mayoría simple.

“2. En todo caso, la autorización del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial al que se ha de extender y su duración, que no podrá exceder de treinta días prorrogables por otro plazo igual con los mismos requisitos”²⁶

Una vez se apruebe la mencionada autorización se dará traslado de la misma al Gobierno, que procederá de inmediato a declarar el estado de excepción, reuniéndose para ello en Consejo de Ministros, y acordando en él un Decreto que habrá de contener todo lo reflejado en la autorización aprobada por el Congreso.

“El Gobierno, obtenida la autorización a que hace referencia el artículo anterior, procederá a declarar el estado de excepción, acordando para ello en Consejo de Ministros un decreto con el contenido autorizado por el Congreso de los Diputados.”²⁷

Para finalizar este apartado, señalar respecto a la naturaleza de los actos de declaración vistos anteriormente que: “En el caso que nos ocupa, consecuentemente, solo los actos compuestos de declaración y prórroga de los estados excepcionales están dotados de una eficacia jurídica externa, *erga omnes* y directa, no la solicitud gubernamental ni la autorización parlamentaria previas a su adopción. Solo dichos actos de declaración y prórroga conformados por todas y cada una de las voluntades requeridas formuladas mediante actos simples y debidamente formalizados pueden tener fuerza de Ley.”²⁸

²⁵ Artículo 165, Capítulo tercero, Título VII, del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982

²⁶ Artículo 163, apartado segundo, Capítulo tercero, Título VII, del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982

²⁷ Artículo decimocuarto, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

²⁸ GARRIDO LÓPEZ C., “Naturaleza jurídica y control constitucional de las decisiones constitucionales de excepción”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 110, 2017, p. 59

4.3 Efectos:

Los efectos de la declaración del Estado de Excepción dependerán en gran medida de lo analizado en el apartado anterior, es decir, se corresponderán con aquellos que hubiera autorizado el Congreso de los Diputados a través de la autorización pertinente. Consistirán en la posibilidad de suspensión de todos los DDFF señalados y ya mencionados del artículo 55.1 CE, y que detalla la LOAES de una forma más precisa y extensa en sus artículos 16-30:

La libertad y el secreto de las comunicaciones del artículo 18.3 CE. “Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo dieciocho, tres, de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá intervenir toda clase de comunicaciones, incluidas las postales, telegráficas y telefónicas. Dicha intervención sólo podrá ser realizada si ello resulta necesario para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos o el mantenimiento del orden público.”²⁹

El derecho a la libre circulación del artículo 19 CE. “Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo diecinueve de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir.”³⁰ “La autoridad gubernativa podrá intervenir y controlar toda clase de transportes, y la carga de los mismos.”³¹

La libertad de prensa del artículo 20.1.d) CE. “Uno. La Autoridad gubernativa podrá suspender todo tipo de publicaciones, emisiones de radio y televisión, proyecciones, cinematográficas y representaciones teatrales, siempre y cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo veinte, apartados uno, a) y d), y cinco de la Constitución. Igualmente podrá ordenar el secuestro de publicaciones.”³²

²⁹ Artículo decimotercero, apartado primero, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³⁰ Artículo veinte, apartado primero, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³¹ Artículo decimonoveno, apartado primero, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³² Artículo veintiuno, apartado primero, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

La inviolabilidad del domicilio del artículo 18.2 CE. “Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo dieciocho, dos, de la Constitución, la Autoridad gubernativa podrá disponer inspecciones, registros domiciliarios si lo considera necesario para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos o para el mantenimiento del orden público.”³³

El derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE. “Uno. La Autoridad gubernativa podrá detener a cualquier persona si lo considera necesario para la conservación del orden, siempre que, cuando menos, existan fundadas sospechas de que dicha persona vaya a provocar alteraciones del orden público. La detención no podrá exceder de diez días y los detenidos disfrutarán de los derechos que les reconoce el artículo diecisiete, tres, de la Constitución.”³⁴

El derecho a reunirse y manifestarse del artículo 21 CE. “Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo veintiuno de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones.”³⁵

El derecho de huelga del artículo 28.2 CE. “La Autoridad gubernativa podrá prohibir las huelgas y la adopción de medidas de conflicto colectivo, cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión de los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos de la Constitución.”³⁶

Es importante señalar que pese a que el artículo 55.1 de nuestra Constitución, y los mencionados artículos de la LOAES prevean un extenso número de Derechos Fundamentales que podrán ser suspendidos en el caso de que se declare un estado de excepción, ello no supone que todos esos derechos deban serlo, es decir, el texto constitucional habilita la disposición y suspensión de estos DDFD en una situación de crisis, pero será atendiendo a esta situación concreta y en función de su gravedad, donde se habrán de determinar y concretar los DDFD que habrán de suspenderse de todos los

³³ Artículo diecisiete, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³⁴ Artículo dieciséis, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³⁵ Artículo veintidós, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³⁶ Artículo veintitrés, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

posibles en el artículo 55.1 CE. Es lo que se conoce como principio de proporcionalidad, que aparece destacado en el artículo 1.2 LOAES, cuando habla de medidas “estrictamente indispensables” para asegurar el restablecimiento de la normalidad, y el fin de la crisis que ha causado la declaración de dicho estado excepcional.

“El principio de proporcionalidad que establece el artículo 1.2 afecta tanto a la adopción como a la aplicación de estos efectos. Así pues, el primer párrafo de este apartado segundo establece un requisito para dotar de legitimación al acuerdo de adopción de medidas o efectos, cual es el que éstos sean los estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad; de manera que la declaración de un estado de alarma, o de excepción, o de sitio no debe conllevar la adopción de todos y cada uno de los efectos establecidos en la norma para los respectivos estados sino tan solo aquellos que resulten ineludibles para la vuelta a la normalidad.”³⁷

Además señalar que dicha proporcionalidad no se refiere tan solo a que solo se deberán suspender los DDFE necesarios (de todos los que “ofrece” el artículo 55.1 CE) para restablecer la normalidad, sino que esos Derechos que efectivamente se suspendan, o se vean intervenidos por el Gobierno (previa autorización del Congreso en los términos vistos anteriormente) habrán de serlo con proporcionalidad, es decir, suspendiendo únicamente aquellas facetas o puntos del derecho en cuestión que sirvan para facilitar una rápida y eficaz solución a la crisis, pero no suspendiendo por completo todo el Derecho Fundamental, si esto no es necesario para alcanzar tal fin. Por todo ello, cobra una gran importancia esa idea de proporcionalidad del artículo 1.2 LOAES, un presupuesto indispensable en cualquiera de estos estados excepcionales, con el que se busca que el gobernante no abuse de sus “poderes especiales” a pesar de tenerlos a su disposición, y que se limite tan solo a emplear lo necesario para poner fin a la situación excepcional que atraviesa el país.

Destacar también que el principio de temporalidad del que hablé en la declaración del estado de excepción, también tiene su peso en lo relacionado con sus efectos, concretamente con lo señalado en el artículo 1.3 LOAES.

³⁷ LAFUENTE BALLE J. M.^a, “Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, Nº 30, 1989, p. 47

“Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.”³⁸

El presente artículo señala de forma clara, que una vez finalice el estado excepcional en cuestión, todas las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con este (así como la suspensión de los DDFE afectados), dejaran de ser efectivas de manera inmediata. Con la única excepción de las sanciones a aquellas personas o entes, a las que se les hubiesen impuesto durante la vigencia de este estado excepcional. A este respecto, el profesor LAFUENTE BALLE señala acertadamente que “El establecimiento de esta excepción podría dar lugar a casos de discriminación, puesto que mientras que se mantienen las sanciones que hubiesen ganado firmeza antes de finalizar la vigencia del estado excepcional; a otras conductas igualmente sancionables y cometidas durante la vigencia del estado excepcional pero que no hubiesen sido objeto de sanción firme, no les serían aplicables las medidas adoptadas más allá de la finalización del estado excepcional.”³⁹

Para finalizar, simplemente señalar que el estado de excepción podrá ser declarado en todo el territorio nacional o solo en una zona o ámbito territorial del mismo donde la situación de crisis que motive tal declaración se haya producido, para estos casos el artículo 31 LOAES destaca una previsión de colaboración entre el ejecutivo nacional y autonómico:

“Cuando la declaración del estado de excepción afecte exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, la Autoridad gubernativa podrá coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de dicha Comunidad.”⁴⁰

³⁸ Artículo primero, apartado tercero, Capítulo I, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

³⁹ LAFUENTE BALLE J. M.^a, “Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, Nº 30, 1989, p. 48

⁴⁰ Artículo treinta y uno, Capítulo III, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

5. ESTADO DE SITIO

5.1 Concepto y características:

“El estado de sitio previsto en nuestro ordenamiento jurídico representa la última ratio del Estado de Derecho en su crisis. Su declaración sustituye temporalmente al estatuto ordinario del poder y de ciertas garantías, pero no arrumba la normatividad constitucional. El estado de sitio es, pese a la gravedad que entraña su utilización, una garantía de la Constitución, no su desahucio.”⁴¹

“Uno. Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.”⁴²

Como puede observarse, al hablar del estado de sitio nos referimos a un recurso o herramienta extraordinaria que contiene nuestra Constitución que posibilita la concentración de poder en manos del Gobierno y la posibilidad de suspensión de los DDFE mencionados en el artículo 55.1 CE de la misma, con el fin de asegurar la supervivencia e integridad del Estado frente a una amenaza externa o interna de carácter violento o militar “que no pueda resolverse por otros medios”, es decir, ha de ser el último recurso para resolver la crisis, no está pensado para emplearse a la ligera.

Por tanto, señalar que no es necesario encontrarse en guerra con otro Estado para que exista el presupuesto necesario para declarar el estado de sitio, sino que dicha herramienta está especialmente ideada para atajar insurrecciones militares o violentas que surjan en el propio seno de nuestro territorio. Como dice el profesor CRUZ VILLALÓN: el estado de sitio “tiene su razón de ser en los supuestos de agresión interna, dado el potencial de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que pueden no hacer necesario siquiera la declaración del estado de excepción o que, si pueden exigir la declaración de este estado, puede que no

⁴¹ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 107.

⁴² Artículo treinta y dos, apartado primero, Capítulo IV, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

sea preciso pasar más allá del mismo”⁴³. A su vez, es conveniente destacar que una crisis de orden público que haya motivado en un principio la declaración de un estado de excepción para resolverla, pueda evolucionar a un conflicto armado de una dimensión superior que provoque la declaración de un estado de sitio.

“El estado de sitio sería de este modo la respuesta institucional singularizada frente a todos aquellos hechos que pusieran en peligro la supervivencia del Estado como comunidad política organizada.”⁴⁴.

Como puede verse, una de las notas más características del estado de sitio, es la necesaria intervención de las fuerzas armadas para poner solución al conflicto que ha originado su declaración, no obstante, debe quedar claro que la declaración de tal estado excepcional no supone subordinar el poder del Estado a una campaña bélica, ni militarizar el mismo. El estado de sitio no equivale a la situación de guerra con otro Estado, sino que como se ha dicho se trata de un instrumento o herramienta constitucional, que involucra a las fuerzas armadas españolas con el fin de “asegurar y mantener el orden constitucional ante agresiones armadas internas o ante los efectos internos de acciones externas de la misma índole.”⁴⁵

En conclusión, podemos constatar que el estado de sitio y el estado de guerra no son conceptos coincidentes en nuestro ordenamiento jurídico, es indudable que están relacionados por encontrarse involucradas las fuerzas armadas en ambas situaciones. Pero mientras que el estado de sitio es un instrumento constitucional explícitamente habilitado y pensado para ser empleado en un hipotético supuesto de necesidad, esto no sucede con el estado de guerra, que si bien es mencionado en el artículo 63.3 CE (declaración de guerra) y en los artículos 15 y 169 CE (se recogen algunos efectos de dicha declaración de guerra si esta se produjera), la realidad es que el estado de guerra no se encuentra regulado constitucionalmente como tal, ni aparece relacionado o conectado con los estados excepcionales del artículo 116 CE. Por lo que debemos entender que dicho estado de guerra ha quedado relegado a una situación de penumbra, hasta el punto de que ni siquiera está regulado de forma detallada, esto se debe en gran parte, a que el modo de

⁴³ CRUZ VILLALÓN P., “El nuevo derecho de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, p.102.

⁴⁴ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 110.

⁴⁵ MATEU ROS Y CERESO R., “Estados de alarma, excepción y sitio”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, p.181.

resolver los conflictos entre Estados a día de hoy ha cambiado mucho respecto a tiempos pasados, y se confía en la autoridad de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para evitar llegar a extremos anacrónicos como podría ser una guerra entre España y otro Estado. No obstante lo anterior, en el hipotético caso de que efectivamente España entrara en guerra con otro Estado, podría declararse el estado de sitio como medida defensiva frente a las agresiones que el Estado “enemigo” pudiera perpetrar en nuestro territorio. Dicho estado excepcional del 116 CE se configura así como la medida extraordinaria prevista en nuestra Constitución para atajar cualquier insurrección armada interna o acto de fuerza violento motivado desde el exterior de nuestro país “incluido el supuesto de guerra exterior formalmente declarada y (...) el de una situación interior que no pudiese ser descrita sino como guerra civil.”⁴⁶

Señalar también antes de pasar al siguiente apartado, que a diferencia de lo que sucedía en el estado de excepción cuya duración se encontraba limitada por la Constitución a unos 30 días prorrogables por otros 30 más (artículo 116.3 CE), el estado de sitio presenta la peculiaridad de que el texto constitucional no marca una duración máxima al mismo, sino que será en su propia declaración (atendiendo a la crisis en cuestión) donde se especifique cuánto tiempo durará esta situación excepcional, así se deduce de los artículos 116.4 CE y 32.2 LOAES.

5.2 Declaración del estado de sitio:

“El estado de sitio ya no se declara mediante bando militar, ni por decisión de la autoridad civil local, sino por resolución del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno.”⁴⁷

El procedimiento de declaración del estado de sitio viene detallado en la LOAES y en la propia Constitución:

“Uno. Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento

⁴⁶ CRUZ VILLALÓN P., “El nuevo derecho de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, pp. 101-102.

⁴⁷ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, *op. Cit.*, p. 116.

constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.”⁴⁸

“El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.”⁴⁹

Como puede apreciarse a través del análisis de estos dos artículos, existen dos elementos esenciales que diferencian la declaración del estado de sitio de la ya vista declaración del estado de excepción. En primer lugar en esta ocasión la declaración del estado excepcional corresponde al Congreso de los Diputados, y no al Gobierno como sucedía en el estado de excepción (aunque bien es cierto que para ello necesitaba la correspondiente autorización de la Cámara baja). Por tanto será el Congreso, el que tendrá la potestad de declarar tal estado excepcional, si así se lo pide el Gobierno (a quien se le atribuye la exclusividad de formular tal petición), a diferencia de lo que sucedía con el estado de excepción donde correspondía al Gobierno su declaración como se ha dicho, se trata pues de un cambio importante en lo que se refiere al aspecto formal de la declaración del estado excepcional. En ambos casos la redacción de la Constitución y de la LOAES a este respecto busca que los poderes ejecutivo y legislativo compartan el poder y la carga en lo que se refiere a la declaración de estos estados excepcionales, para que ninguno pueda declararlos sin el beneplácito del otro. Sin embargo, es destacable que se atribuya al Congreso la declaración del estado de sitio, esto es, bajo mi punto de vista, por tratarse del estado excepcional más agravado, y más cercano a una situación de guerra, por lo que se requiere para su aprobación la conformidad de la mayoría de los ciudadanos, cuya voluntad se encuentra expresada en el Congreso de los Diputados por sus representantes electos.

“En el estado de sitio, el Congreso declara la emergencia por sí mismo mediante una resolución. En el estado de excepción y en la prórroga del estado de alarma, el Congreso autoriza la decisión pero el Gobierno la formaliza.”⁵⁰

⁴⁸ Artículo treinta y dos, apartado primero, Capítulo IV, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774.

⁴⁹ Artículo 116, apartado cuarto, de la Constitución Española de 1978.

⁵⁰ GARRIDO LÓPEZ C., “Naturaleza jurídica y control constitucional de las decisiones constitucionales de excepción”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 110, 2017, p. 49.

Por otro lado, la segunda diferencia entre la declaración de uno y otro estado excepcional versa sobre la mayoría necesaria para que tal declaración del estado de sitio prospere y sea declarada, mientras que en el estado de excepción no se hacía referencia a qué tipo de mayoría en la votación del Pleno del Congreso sería necesaria para aprobar la autorización al gobierno para que lo declarase (por lo que podemos considerar que la propuesta de autorización que prosperaría sería la más votada por mayoría simple), en el estado de sitio se especifica de manera concisa y clara tanto en la CE como en el Reglamento del Congreso de los Diputados que será necesaria la votación favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Congreso para que tal estado de sitio sea declarado. Para justificar este doble criterio de la Constitución, al señalar un tipo de mayoría para un estado excepcional y no señalarla para el otro, me remito a lo dicho anteriormente, el estado de sitio es la respuesta institucional más contundente hacia una crisis de una gravedad más que importante, por lo que es comprensible que los requisitos para su declaración sean especialmente rígidos y den un mayor protagonismo al Congreso como representante de la voluntad popular.

“El estado de sitio quedará declarado dentro del ámbito territorial y con la duración y condiciones que prevea la propuesta que en el Pleno obtuviera la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.”⁵¹

Una vez dicha declaración sea aprobada por la mayoría absoluta del Congreso “El Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno y ordenará que se publique la resolución de la Cámara en el «Boletín Oficial del Estado».”⁵²

⁵¹ Artículo 164, apartado segundo, Capítulo tercero, Título VII, del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982.

⁵² Artículo 164, apartado tercero, Capítulo tercero, Título VII, del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982.

5.3 Efectos:

Una vez examinado el procedimiento de declaración del estado de sitio cabe centrarse en los efectos del mismo, haciendo especial hincapié en los que marquen la diferencia respecto al estado de excepción ya visto.

Lo primero que conviene dejar claro es que la declaración de este estado excepcional no supone la pérdida de poder de la autoridad civil en favor de la militar, pese al protagonismo de las Fuerzas Armadas en este estado, no debe olvidarse que son un mero instrumento para resolver la crisis, y que será el Gobierno el que marcará el rumbo a seguir para manejar el estado de sitio.

“El Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa conforme al artículo 97 de la CE, asume en virtud de la declaración todas las facultades extraordinarias previstas en la CE y en la LOAES. A él compete dirigir y administrar el estado de sitio, aunque atendiendo a la naturaleza violenta de la amenaza, debe designar «la autoridad militar, que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera» (artículo 33.2 de la LOAES).”⁵³

Por todo ello, será el Gobierno el que decidirá y dará instrucciones a las Fuerzas Armadas sobre cómo y en qué sentido proceder para dar una solución efectiva a la crisis, siempre teniendo en cuenta, eso sí, que se deberán dar a la autoridad militar “los criterios de autonomía indispensables para que las Fuerzas Armadas ejerzan la función conminatoria que probablemente requiera el enfrentamiento a esta clase de situaciones”⁵⁴.

“Las Autoridades civiles continuarán en el ejercicio de las facultades que no hayan sido conferidas a la Autoridad militar de acuerdo con la presente Ley. Aquellas Autoridades darán a la militar las informaciones que ésta le solicite y cuantas noticias referentes al orden público lleguen a su conocimiento.”⁵⁵

⁵³ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, *op.cit.*, p. 116.

⁵⁴ MATEU ROS Y CERESO R., “Estados de alarma, excepción y sitio”, *op.cit.*, p.184.

⁵⁵ Artículo treinta y seis, Capítulo IV, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774.

En lo que se refiere a los efectos concretos de la vigencia de este estado excepcional, engloban por una parte todo lo previsto para el estado de excepción (y el de alarma que no ha sido objeto de estudio por este trabajo), tal y como se deduce del artículo 32.2 LOAES. Esto implica, que podrán suspenderse en los mismos términos planteados para el estado de excepción los DDFE señalados en el artículo 55.1 CE. Por otra parte, una peculiaridad importante respecto a lo que sucedía con los efectos del estado de excepción, es que en el de sitio también podrá suspenderse lo previsto en el artículo 17.3 CE, que alude al derecho fundamental del detenido a contar con ciertas garantías mínimas como son la asistencia de abogado y que se le informe de inmediato de sus derechos y de las razones de su detención, así como la imposibilidad de que se le obligue a declarar. Este derecho, es susceptible de ser suspendido al declararse el estado de sitio (tal y como nos señalan los artículos 55.1 CE y 32.3 LOAES), algo que no sucedía en el de excepción, se trata de una prueba más de la gravedad de este estado excepcional, previsto para las crisis de una entidad superior.

Otra de las características más diferenciadoras de los efectos del estado de sitio, son los llamados “bandos militares”.

“La Autoridad militar procederá a publicar y difundir los oportunos bandos, que contendrán las medidas y prevenciones necesarias, de acuerdo con la Constitución, la presente ley y las condiciones de la declaración del estado de sitio.”⁵⁶

Este precepto es una clara referencia a nuestro pasado, a los estados de guerra, en los que, una vez declarados, se empleaban estos bandos militares como un instrumento legislativo de urgencia, con el fin de modificar (normalmente en un sentido de agravamiento) las leyes penales vigentes. “El tradicional bando no suspendía derechos, medida reservada constitucionalmente a los estados excepcionales de naturaleza civil, pero creaba tipos delictivos, agravaba penas y extendía el ámbito de los procedimientos militares sumarios.”⁵⁷

⁵⁶ Artículo treinta y cuatro, Capítulo IV, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774.

⁵⁷ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, *op.cit.*, p. 116.

Actualmente esta circunstancia es totalmente inviable, dado que como se ha mencionado anteriormente, la declaración del estado de sitio no supone la supremacía de la autoridad militar sobre la civil, por lo que la primera no puede derogar disposiciones penales vigentes ni agravar las ya existentes. Por lo que los bandos a los que se refiere el artículo 34 de la LOAES, “contendrán a lo sumo instrucciones recordatorias y admonitorias acerca de los tipos (comunes o militares) aplicables durante el estado de sitio, pero nada más. Y ni siquiera la resolución declaratoria del Congreso de los Diputados podría convertirlos en otra cosa.”⁵⁸

Finalmente la última nota característica de los efectos del estado de sitio es la posibilidad de extensión de la jurisdicción militar al ámbito civil, para aquellos delitos que sean especificados en la declaración del mismo.

“En la declaración del estado de sitio el Congreso de los Diputados podrá determinar los delitos que durante su vigencia quedan sometidos a la Jurisdicción Militar.”⁵⁹

Una vez más es importante destacar la importancia de las palabras elegidas a la hora de redactar el precepto de la LOAES, la Ley no sostiene que una vez declarado el estado de sitio el Código Penal militar pasa a aplicarse de forma automática a la población civil, sino que, será el Congreso de los Diputados, el que al declarar dicho estado excepcional tendrá la capacidad de determinar qué delitos podrán ser conocidos, juzgados y castigados por la jurisdicción militar, pudiendo ejercitar el Congreso tal potestad o no al declarar dicho estado.

⁵⁸ *Ibíd.*, p.117.

⁵⁹ Artículo treinta y cinco, Capítulo IV, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774.

6. GARANTÍAS A LOS CIUDADANOS DURANTE LA VIGENCIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y SITIO

“El derecho de excepción pretende hacer frente a las crisis sin renunciar a la fuerza normalizadora del derecho. El control jurisdiccional durante los estados excepcionales es, por ello, posible. Y no solo de las medidas ejecutivas adoptadas por el beneficiario de la concentración de poderes, cuyo control asumen los tribunales ordinarios, sino también de las propias decisiones que declaran la emergencia y activan el régimen excepcional latente en tiempos de normalidad.”⁶⁰

Es evidente, que la declaración de alguno de los estados de emergencia analizados anteriormente altera de forma grave la “normalidad constitucional” que impera en el día a día de nuestra sociedad, ciertos derechos que consideramos como algo “normal” o habitual pueden verse suspendidos. No obstante, debe recordarse que dichos estados excepcionales son herramientas que la Constitución habilita para la superación de una crisis, de una gravedad importante, y asegurar la supervivencia y el normal funcionamiento del Estado y de sus instituciones. Por lo que no tendría sentido, que dichos estados se emplearan por un determinado Gobierno para derribar la propia democracia, aboliendo los DDFE e imponiendo su voluntad por la fuerza. La razón de ser de estas herramientas constitucionales es precisamente salvaguardar la propia Constitución y lo recogido en ella, habilitando para ello una serie de “poderes especiales” al Poder Ejecutivo para que se haga cargo de la situación, pero dejando claro en varias ocasiones que este debe actuar con proporcionalidad, dado que sus actos no son impunes, otorgando una serie de garantías a los ciudadanos para demostrar este hecho.

“La suspensión general de derechos no implica, por tanto, su supresión temporal o su desaparición absoluta durante la vigencia del estado crítico. El reconocimiento constitucional de los derechos subsiste, y con él la naturaleza fundamental de los mismos. El titular de la decisión de excepción está habilitado para operar una modificación sustancial en su vigencia y en las condiciones de su ejercicio, pero no puede comportarse como si no existieran; ni hacerlos desaparecer del mundo del Derecho, pues continúan presentes en las relaciones entre particulares, al igual que frente al poder público en

⁶⁰ GARRIDO LÓPEZ C., “Naturaleza jurídica y control constitucional de las decisiones constitucionales de excepción”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 110, 2017, p. 45.

aquellas circunstancias o ámbitos que nada tengan que ver con la situación excepcional.”⁶¹

En primer lugar, considero importante destacar que pese a la declaración de los estados de sitio y excepción, el poder judicial seguirá en perfecto funcionamiento, con la peculiaridad de que si el estado de sitio es declarado, determinados delitos serán juzgados por la jurisdicción castrense si así se acuerda en la declaración de tal estado excepcional. Atendiendo a esta circunstancia, la propia LOAES nos dice en su artículo tercero:

“Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.”⁶²

Por ello, los ciudadanos que consideren vulnerados sus derechos y libertades de forma injustificada durante la vigencia de alguno de estos estados excepcionales siguen teniendo a su disposición la tutela judicial efectiva de los juzgados y tribunales para reivindicar dichos derechos, a través de todos los recursos ordinarios previstos en las leyes, y por supuesto en el caso de que nos encontremos ante una vulneración de alguno de los DDFE de los artículos 14-29 CE, los ciudadanos podrán emplear el procedimiento preferente y sumario que prevé la Constitución en su artículo 53.2 CE, así como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional llegado el caso. Es destacable también que el artículo 3.2 LOAES prevé la posibilidad de indemnizar a aquellos ciudadanos que “como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables”. Se trata de una garantía importante para los ciudadanos, ya que en el caso de sufrir, a nivel personal o material, indebidamente algún exceso de las fuerzas de seguridad (o de las fuerzas armadas en el caso del estado de sitio), podrán reclamar a través de los Tribunales la oportuna indemnización para ser compensados.

⁶¹ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 119.

⁶² Artículo tercero, apartado primero, Capítulo I, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774.

“Ahora bien, como se ha indicado, la justicialidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública durante la vigencia de la excepción no limita su objeto a la responsabilidad política del Gobierno, sino también a la responsabilidad penal y patrimonial de la Administración, circunstancia que suscita la cuestión procesal de la reclamación de las indemnizaciones por los daños o perjuicios sufridos de forma directa por los administrados.”⁶³

“Junto a las garantías jurisdiccionales de derechos, también se mantienen (...) las garantías orgánicas, como el Defensor del Pueblo o los comisionados parlamentarios autonómicos, cuya actividad no se interrumpe, ni tampoco el derecho de las personas afectadas para acceder a ellos.”⁶⁴

También es importante destacar lo previsto en el artículo 116.6 CE: “La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.”⁶⁵

Se trata de una garantía muy importante, debido a que recuerda al Gobierno, que los “poderes especiales” que recibe a causa de la declaración de alguno de estos estados excepcionales no lo hacen intocable, y que seguirá respondiendo de sus actos como si dichos estados no se encontraran en vigor, lo que garantiza a los ciudadanos que el Gobierno habrá de actuar con proporcionalidad a la crisis de la que se trate, dado que en el caso de que se exceda tanto sus integrantes como sus agentes deberán responder ante el Congreso y los Tribunales, sin que quepa en ningún caso la exoneración parlamentaria del Gobierno por su actuación durante la crisis.

“El control de constitucionalidad sobre el titular de este poder tiene sus límites, evidentemente, pero la posibilidad de que ese control se active lo protege, ante todo, de sí mismo y neutraliza las tentaciones en que el titular de la decisión pueda incurrir. Allí donde dicho control jurisdiccional está verdaderamente instituido, la amenaza de su deslegitimación pesa.”⁶⁶

⁶³ LAFUENTE BALLE J. M.^a, “Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, Nº 30, 1989, p. 52.

⁶⁴ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 128.

⁶⁵ Artículo 116, apartado sexto, de la Constitución Española de 1978.

⁶⁶ GARRIDO LÓPEZ C., “Naturaleza jurídica y control constitucional de las decisiones constitucionales de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, p. 71.

Destacar también otras previsiones y garantías importantes que recoge el texto constitucional como son por una parte la imposibilidad de disolver el Congreso mientras se encuentre en vigor alguno de estos estados excepcionales (artículo 116.5 CE). “Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.” Previéndose además en este mismo artículo que si el Congreso se encontrase disuelto o su mandato hubiese expirado para cuando se produjera la declaración de alguno de estos estados excepcionales, sus competencias las asumirá la Diputación Permanente del mismo.

Por otra parte, también es importante la garantía ya mencionada anteriormente en este trabajo acerca de la prohibición de la Constitución en su artículo 169 de iniciar el procedimiento para su reforma cuando se encuentre en vigor alguno de estos estados excepcionales del artículo 116 CE. Esta última es una garantía importantísima pues si se iniciara una reforma de estas características “con un poder excesivamente potenciado (...) implica la posibilidad de una ruptura definitiva del equilibrio de la misma, al poder ser una reforma realizada únicamente en función de la causa determinante de la situación de anormalidad constitucional.”⁶⁷

Un caso atípico pero posible sería la circunstancia de que uno de estos estados excepcionales fuera declarado mientras se estuviese llevando a cabo un procedimiento de reforma constitucional. Ante este caso nos surgiría la duda de si dicho procedimiento debería ser inmediatamente interrumpido empleando el artículo 169 CE como justificación, o por el contrario debería entenderse que el mencionado artículo no engloba de forma literal esta situación por lo que dicho procedimiento de reforma deberá continuar pese a la declaración de tal estado excepcional. La respuesta a esta cuestión es compleja, dado que encontramos doctrina contradictoria. Por una parte, personalidades como el profesor GARRIDO LOPEZ argumentan: “A tenor del referido precepto, el poder de revisión debe abstenerse de emprender una reforma de la Constitución en situaciones críticas, pero no, al parecer, de proseguir con el procedimiento de reforma si éste estuviese en marcha.”⁶⁸

⁶⁷ BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE I., “Garantías en la Constitución ante la suspensión de derechos fundamentales”, *Sistema*, núm. 42, 1981, p.72.

⁶⁸ GARRIDO LOPEZ C., “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 129.

Y por otra parte, expertos como el profesor PÉREZ ROYO señalan que: “Tan claro y evidente es esto que la mayor parte de las Constituciones no se detienen siquiera a prever el supuesto. Obviamente no porque admitan que sea posible la reforma de la Constitución en casos de guerra o declarado el estado de sitio, sino porque dan por supuesto que esto no vale la pena ni siquiera decirlo, que es algo que cae por su propio peso y que a nadie en su sano juicio se le va a ocurrir hacer una propuesta de reforma de la Constitución en tales circunstancias.”⁶⁹

⁶⁹ PÉREZ ROYO J., *La reforma de la Constitución*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 150.

7. CONCLUSIONES

Antes de llevar a cabo una valoración final y poner un cierre apropiado a este trabajo conviene resumir y señalar las ideas fundamentales que en él se han relatado.

En primer lugar hablé de los Derechos Fundamentales como concepto, aludiendo a sus orígenes y correspondencia con los Derechos Humanos. Siendo su principal componente diferenciador que los primeros, al encontrarse recogidos en un texto constitucional se encuentran respaldados por una serie de garantías y gozan de una especial protección, permitiendo a los ciudadanos tener la capacidad de defenderse apropiadamente si ven agredido alguno de sus Derechos. Una vez determinado este concepto hice un repaso de los tipos de DDFF y cómo se encuentran recogidos en nuestra Constitución. Como señalé, el grueso de los mismos aparece recogido en el Título I, concretamente en su Capítulo II que está dividido en tres grandes apartados: el art 14 CE (en el que aparece recogido el principio de igualdad), después lo que la CE llama “sección primera”: “de los DDFF y de las libertades públicas” y comprende desde el artículo 15 hasta el 29, y finalmente vendría la “sección segunda” llamada: “de los derechos y deberes de los ciudadanos” y comprende desde el artículo 30 hasta el 38. Los DDFF que podemos encontrar en estas secciones son muy variados: derechos de ámbito personal, derechos políticos y de participación, derechos en el ámbito económico, derechos laborales y derechos de contenido cultural. Posteriormente expliqué de forma sencilla y resumida en qué consisten las diferentes garantías que protegen los DDFF presentes en nuestra Constitución, este sistema de garantías está recogido en el artículo 53 CE, que forma parte del Título I del texto constitucional. Lo más característico de este sistema es que diseña una triple barrera de protección, cuya aplicación dependerá de en qué parte del Capítulo II del Título I se halle recogido el Derecho en cuestión, una primera barrera engloba a todos los DDFF (arts. 14-38 CE), los reconoce a todos como derechos directamente aplicables o defendibles por los ciudadanos, se dispone que su regulación ha de ser necesariamente a través de una norma con rango de Ley, y que dichas Leyes que los regulen han de respetar el contenido esencial del Derecho Fundamental en cuestión. También se habilitan las herramientas del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad para garantizar su defensa. La segunda barrera de protección afectará únicamente a los DDFF de los artículos 14-29 CE, fundamentalmente consiste en que dichos derechos podrán ser defendidos a través de un procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios, o incluso ante un

recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional al agotarse la vía judicial previa. Finalmente, la tercera barrera de protección engloba únicamente a los derechos de la sección primera (arts. 15-29 CE), y suma a todo lo anterior, que estos DDFF en concreto únicamente podrán ser desarrollados por una ley orgánica.

Una vez analizado todo lo anterior en lo concerniente a los DDFF, me centré en explicar lo que entendemos y lo que entiende nuestra Constitución al hablar de “suspensión general de DDFF”. El artículo 55 de nuestra Constitución diferencia entre la suspensión general de derechos (55.1 CE) y la suspensión individual de derechos (55.2 CE). La diferencia fundamental entre ambas suspensiones radica, en que la primera afecta a la totalidad de los individuos de un determinado ámbito territorial al declararse el estado de excepción o el de sitio, mientras que la segunda, afectará únicamente a personas concretas, que se encuentren relacionadas con actividades terroristas. Una vez aclarada esta circunstancia traté de discernir si nuestro texto constitucional se refería a una desfundamentación de derechos (los derechos pierden su fundamento pese a permanecer vigentes) o ante una desconstitucionalización (se aparta al derecho en cuestión del propio texto constitucional) de los mismos al hablar de suspensión general de derechos. Así como si para que se produzca tal suspensión de derechos, debe adoptarse algún tipo de resolución, acto o seguirse algún tipo de protocolo (suspensión formal) o por el contrario el poder público puede invadir el ámbito de protección de alguno de estos DDFF si la situación lo requiere (suspensión material). Analizando nuestra regulación constitucional llegué a la conclusión de que la “suspensión general de DDFF” en el caso de nuestra Constitución, ha de verse como una desconstitucionalización de Derechos y no como una simple desfundamentación. Los derechos son apartados del propio texto constitucional, suspendidos o incluso “suprimidos” de forma temporal, algo que supera las características de una mera desfundamentación de Derechos, además la suspensión será formal, ya que como se ha explicado en este trabajo, los estados excepcionales analizados cuentan con requisitos y formalismos propios y estrictos, para que su declaración y vigencia pueda ser llevada a cabo.

Una vez visto lo anterior realicé un estudio en profundidad del estado de excepción, definiéndolo en primer lugar como la herramienta prevista para situaciones en las que a causa de una crisis interna o cualquier circunstancia, se altere gravemente el normal funcionamiento del Estado, del orden y servicios públicos, así como el libre y normal ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Con el requisito añadido de que no fuera posible poner fin a tal situación empleando los instrumentos o herramientas ordinarias de las que el Estado dispone. Respecto a la declaración de dicho estado excepcional, lo primero que hice fue analizar lo previsto en los artículos 1-3 de la LOAES, que establecen una serie de disposiciones comunes a los tres estados de emergencia (excepción, alarma y sitio), que se basan fundamentalmente en la temporalidad (su duración se encontrará limitada al momento en que se asegure la vuelta a la normalidad de la que habla el artículo 1.2 LOAES) y la publicidad de los mismos (según el artículo 2 LOAES se habrá de publicar dicha declaración del estado excepcional en el Boletín Oficial del Estado de una forma inmediata a su aprobación, además será necesario que se dé publicidad a dicha declaración, a través de los medios públicos y privados que se determinen). En lo que se refiere al procedimiento de declaración del estado de excepción en concreto, se regula en los artículos 13 y 14 de la LOAES y en el 116.3 CE. Será el Gobierno quien deberá solicitar la autorización pertinente al Congreso de los Diputados, en dicha solicitud el Gobierno expresará todo lo previsto en el artículo 13.2 LOAES: La determinación de los efectos del estado de excepción, las medidas a adoptar referidas a los derechos cuya suspensión específicamente se solicita, el ámbito territorial del estado de excepción, así como duración del mismo y la cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que la Autoridad gubernativa esté autorizada para imponer. Una vez recibida la mencionada solicitud de autorización con todos los datos señalados, el Congreso la someterá a debate del Pleno de la Cámara, se le podrán aplicar las modificaciones oportunas. Una vez se apruebe la mencionada autorización se dará traslado de la misma al Gobierno, que procederá de inmediato a declarar el estado de excepción, reuniéndose para ello en Consejo de Ministros, y acordando en él un Decreto que habrá de contener todo lo reflejado en la autorización aprobada por el Congreso. En lo que se refiere a los efectos de la declaración del estado de excepción, estos dependerán en gran medida de lo autorizado por el Congreso de los Diputados a través de la autorización aprobada en el Pleno. Consistirán en la posibilidad de suspensión de todos los DDFF del artículo 55.1 CE, y que detalla la LOAES en sus artículos 16-30. Es importante destacar, que en esta suspensión prima de forma estricta el principio de proporcionalidad del artículo 1.2 LOAES, pese a que dicha Ley y la propia Constitución prevean un extenso catálogo de DDFF que pueden ser suspendidos en caso de declaración de este estado, únicamente deberán suspenderse aquellos que faciliten una rápida y eficaz salida de la crisis que haya motivado la declaración del estado excepcional.

En lo que se refiere al estado de sitio, a la hora de definirlo me centré en sus peculiaridades respecto al estado de excepción, que se basan en gran medida en la necesaria intervención de las Fuerzas Armadas en este segundo, como herramienta indispensable para resolver la crisis. Dicho estado excepcional tendrá su razón de ser cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios. Me centré además en diferenciar el estado de sitio del estado de guerra, conceptos similares por involucrar ambos a las Fuerzas Armadas, pero diferenciados por la razón de que mientras el primero ha sido consolidado como un importante instrumento constitucional, el segundo ha quedado relegado al pasado por existir en nuestro mundo moderno formas diferentes de resolver los conflictos que no requieren recurrir a la guerra. En lo que se refiere a su declaración, existen dos elementos esenciales que diferencian la declaración del estado de sitio de la ya vista declaración del estado de excepción. En primer lugar en esta ocasión la declaración del estado excepcional corresponde al Congreso de los Diputados, y no al Gobierno como sucedía en el estado de excepción. En segundo lugar, mientras que en el estado de excepción no se hacía referencia a qué tipo de mayoría en la votación del Pleno del Congreso sería necesaria para aprobar la autorización al gobierno para que lo declarase, en el estado de sitio se especifica de manera clara y concisa tanto en la CE como en el Reglamento del Congreso de los Diputados que será necesaria la votación favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Congreso para que tal estado de sitio sea declarado. En lo que se refiere a sus efectos, lo primero que quise dejar claro es que la declaración de este estado excepcional no supone la pérdida de poder de la autoridad civil en favor de la militar, sino que en todo caso, será el Gobierno el que decidirá y dará instrucciones a las Fuerzas Armadas sobre cómo y en qué sentido proceder para dar una solución efectiva a la crisis. También señalé que en este estado excepcional podrán suspenderse en los mismos términos planteados para el estado de excepción los DDFD señalados en el artículo 55.1 CE. Así como el derecho del artículo 17.3 CE (algo que no sucedía en el estado de excepción), que otorga al detenido el contar con ciertas garantías mínimas como son la asistencia de abogado y que se le informe de inmediato de sus derechos y de las razones de su detención, así como la imposibilidad de que se le obligue a declarar. Otra de las características más diferenciadoras de los efectos del estado de sitio, son los llamados “bandos militares”, a los que hice referencia brevemente. Una mayor atención requiere la posibilidad de que durante la vigencia de este estado de urgencia se produzca la extensión de la jurisdicción

militar al ámbito civil, para aquellos delitos que sean especificados en la declaración del mismo.

Finalmente, traté aquellas garantías de las que disponen los ciudadanos durante la vigencia de alguno de estos dos estados excepcionales. La Constitución, a través de una serie de preceptos, marca una serie de límites a estos estados de emergencia, con el fin de salvaguardar los derechos de los ciudadanos pese a la existencia de una situación de crisis. La primera de estas garantías consiste en que el poder judicial seguirá en perfecto funcionamiento y actuando con plena autonomía pese a que pueda producirse la declaración de los estados de sitio y excepción, por lo que los ciudadanos siempre tendrán a su disposición la tutela judicial efectiva de los juzgados y tribunales para reivindicar dichos derechos, a través de todos los recursos ordinarios previstos en las leyes, y por supuesto en el caso de que nos encontremos ante una vulneración de alguno de los DDFE de los artículos 14-29 CE, los ciudadanos podrán emplear también el procedimiento preferente y sumario que prevé la Constitución en su artículo 53.2 CE, así como el recurso de amparo llegado el caso. La propia LOAES prevé en su artículo 3.2, que los ciudadanos puedan ser indemnizados si sufren perjuicios de manera injustificada e injusta por las medidas adoptadas durante estos estados. Una garantía importante que resalté es la del artículo 116.6 CE, que sostiene que las actuaciones del Gobierno y sus agentes durante la vigencia de alguno de estos estados de emergencia no estarán exoneradas en todo caso, sino que el principio de responsabilidad al que están sujetos seguirá vigente en todo momento, y habrán de responder ante cualquier exceso que cometan durante su actuación en estas situaciones excepcionales. La propia Constitución también prohíbe en su artículo 116.5 CE que se disuelva el Congreso mientras se encuentre en vigor alguno de estos estados excepcionales, así como que se inicie el procedimiento de reforma constitucional (artículo 169 CE).

Una vez recordados los puntos más significativos tratados en este trabajo, cabe destacar lo siguiente:

En primer lugar considero, que la regulación de las situaciones de emergencia que puedan producirse en nuestro país, es muy acertada, tanto en nuestra Constitución como en la analizada Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Los dos instrumentos fundamentales analizados para manejar esas hipotéticas situaciones de crisis son el estado de excepción (para crisis internas relacionadas con el orden público) y el estado de sitio (para crisis graves que tengan que ver con insurrecciones o

elementos armados). Como se ha visto se regula de manera detallada y estricta todo lo relacionado con estos estados, destacando sus presupuestos de hecho, los procedimientos oportunos para su declaración y las garantías que la Constitución habilita para la defensa de los intereses de los ciudadanos y de sus propias disposiciones durante la vigencia de estos estados. No obstante, a modo de crítica, considero un fallo reseñable que no se contemple en la LOAES ni en la propia Constitución, la mayoría necesaria del Pleno del Congreso para la autorización de la declaración del estado de excepción. Así como para el estado de sitio sí se prevé que será necesaria una mayoría absoluta, nada se dice para el estado de excepción, como he mencionado durante este trabajo todo parece indicar que sería suficiente con una mayoría simple a favor de la propuesta de autorización más votada, pero he echado en falta que se especificara de una forma más concisa.

Por otra parte, también quiero destacar, la falta de previsión de la Constitución y de la LOAES en un hipotético caso en el que alguno de los poderes ejecutivo y/o legislativo del Estado sufran un determinado ataque o se vean incapacitados para tomar decisiones, en este caso si surgiera la necesidad de declarar uno de estos estados de emergencia para solventar la crisis, esto no sería posible por necesitar el beneplácito, de una u otra forma, de ambos poderes del estado. En mi opinión, debería añadirse un subapartado al artículo 116 CE, que contemplara esta opción, habilitando al Congreso o al Gobierno a declarar alguno de estos estados, si se dieran los presupuestos necesarios para ello y no fuera posible contar con el apoyo o autorización del otro poder por encontrarse este incapacitado al haber sufrido por ejemplo un ataque terrorista que lo hubiera dejado diezmado.

Finalmente, hacer referencia a que en la introducción de este trabajo hablé acerca de la posibilidad de aplicar alguno de estos estados a la crisis independentista catalana si esta llegara a una situación límite. La posibilidad indudablemente está ahí, dado que estos estados excepcionales fueron precisamente ideados para salvaguardar el orden constitucional y el Estado, son la máxima y más poderosa herramienta de la que disponen nuestras instituciones democráticas para ello, además aparece contemplado en la LOAES que dichos estados de emergencia puedan ser aplicados no en todo el territorio nacional, sino en una parte determinada del mismo si así resulta conveniente (como sería Cataluña en este caso).

Pese a esto, considero improbable que pueda llegarse a tal extremo, dado que en primer lugar la imagen que daría nuestro país fuera de nuestras fronteras sería la de un Estado autoritario que emplea sus herramientas más severas para solventar una crisis territorial, llegando al extremo de suspender DDFF, algo impropio de un Estado Europeo y Democrático. En segundo lugar, como mucho la solución que podría obtenerse sería a corto plazo, dado que aunque los dirigentes del movimiento separatista pudieran ser detenidos, se estaría castigando a toda la población, privándoles de DDFF básicos, algo que los ciudadanos catalanes no olvidarían y solo serviría para agravar la crisis y tornarla en una situación que desembocaría muy probablemente en la violencia. En tercer lugar, de emplearse estos instrumentos a la ligera, se estaría dando la razón a los impulsores del movimiento independentista catalán que catalogan a España como un Estado opresor y autoritario, ya que estas actuaciones serían impropias de un Estado Democrático y de Derecho como es España actualmente. Por todo ello considero altamente improbable que llegue a verse la declaración de alguno de estos estados de excepción para atajar la crisis catalana. No obstante, si en un futuro, la situación derivara en una alarmante crisis de orden público, que impidiera el normal funcionamiento de las instituciones del Estado, y pusiera en peligro a los propios ciudadanos catalanes y la integridad de nuestro país podría llegar a declararse el estado de excepción. Más lejana veo la posibilidad de declaración del estado de sitio, dado que para ello resultaría necesario que se produjera una insurrección armada de alguna de las propias unidades del Ejército español a favor del movimiento independentista, o que algún país extranjero motivara dicho ataque interno desde el exterior, ambos casos improbables.

8. BIBLIOGRAFÍA:

ALÁEZ CORRAL B., “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”, en *La Defensa del Estado*, López Guerra (Coor.) y Espín Templado (Coor.), Tirant lo Blanch.

CRUZ VILLALÓN P., “El nuevo derecho de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981.

FERNANDEZ SEGADO F., *El estado de excepción en el Derecho constitucional español*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978.

— “La constitucionalización de la defensa extraordinaria del Estado. En torno a la obra de Pedro Cruz Villalón: El estado de sitio y la constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 2, Núm. 4, Enero-Abril 1982.

GARRIDO LÓPEZ C., “Naturaleza jurídica y control constitucional de las decisiones constitucionales de excepción”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, p. 49

— “Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 68, 2007, p. 107

LAFUENTE BALLE J. M. ^a, “Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, N° 30, 1989.

MATEU ROS Y CEREZO R., “Estados de alarma, excepción y sitio”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Los derechos fundamentales en la constitución española”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 105. Julio-Septiembre 1999.

-Legislación consultada:

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, publicada en el BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981, Referencia: BOE-A-1981-12774

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982

-Otros materiales consultados:

FLORENTÍN MELÉNDEZ, “Los Derechos Fundamentales en los estados de excepción según el derecho internacional de los Derechos Humanos”, año 1997, Tesis Doctoral para la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España