

# LA SUSPENSIÓN INDIVIDUAL DEL EJERCICIO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES

Por FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA SUSPENSIÓN INDIVIDUAL DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS EN EL DERECHO COMPARADO.—3. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ANTITERRORISTA EN ESPAÑA.—4. LA INSERCIÓN DEL INSTITUTO DE LA «SUSPENSIÓN INDIVIDUAL» EN LA CONSTITUCIÓN.—5. LA LEY ORGÁNICA 11/1980, DE 1.º DE DICIEMBRE.—6. LA «SUSPENSIÓN INDIVIDUAL» EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY ORGÁNICA 11/1980, DE 1.º DE DICIEMBRE: A) *Ambito personal de la suspensión*. B) *Ambito delictual de la «suspensión individual»*. C) *Ambito material de la «suspensión individual»*. D) *Procedimiento formal de la suspensión*: a) La suspensión del Derecho del art. 17,2 de la Constitución. b) La suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio. c) La suspensión del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones. E) *Jurisdicción competente*. F) *Medios de fiscalización o control*. G) *Responsabilidad derivada de la suspensión*.—7. JUICIO CRÍTICO DE LA NORMATIVA LEGAL REFERIDA A LA «SUSPENSIÓN INDIVIDUAL».

### 1. Introducción

El artículo 55 de nuestra norma política fundamental contempla en los dos apartados de que consta, dos instituciones entre las que existe un rasgo básico común: ambas implican la suspensión del ejercicio de determinados derechos y libertades fundamentales.

La primera de esas instituciones es la tradicionalmente conocida como la «suspensión de garantías constitucionales», que implica la suspensión con carácter general del ejercicio de ciertos derechos fundamentales y que se remonta desde una perspectiva de análisis muy amplia a 1689, fecha

en la que el Parlamento británico aprobaría una ley por la que se suspendía temporalmente la garantía que, en relación a la libertad individual, había recogido la *Habeas Corpus Act* de 1640 y la *Habeas Corpus Amendment Act* de 1679. La suspensión del *habeas corpus* como mecanismo excepcional de defensa del Estado será incluida en la primera Constitución escrita, la norteamericana de 1787, conformándose como una facultad del Congreso que, en aquellos casos de rebelión o invasión en que la seguridad pública lo requiera, puede suspender el privilegio del *habeas corpus* (artículo 1.º, sección IX, 2).

En España, de modo estricto, puede decirse que será la Constitución de Cádiz el primer texto que contemplará (art. 308) la suspensión de ciertas garantías de la libertad individual<sup>1</sup>. Argüelles, en la sesión del 15 de julio de 1811, admitirá la ineludibilidad de la constitucionalización de la defensa extraordinaria del Estado: «Si pudiéramos conservar un método uniforme en todas las cosas, no habría necesidad de medidas extraordinarias... Ahora bien —aducirá el gran político de Ribadesella—, el que así lo desea quiere un imposible. A pesar de las reglas dadas al Gobierno, hay casos en que son insuficientes para la declaración de ciertos hechos importantes»<sup>2</sup>.

La segunda de las instituciones que contempla el artículo 55 es relativamente novedosa, a nivel constitucional, en nuestros textos históricos, y, en mi opinión, carece de precedentes en el Derecho Constitucional Comparado. Se trata de la «suspensión individual del ejercicio de determinados derechos constitucionales».

Como ha señalado Lucas Verdú<sup>3</sup>, el alcance de esta institución es diferente, pues intenta conjurar desde el nivel constitucional el gravísimo fenómeno terrorista. Se trata de cortar la espiral de la violencia, que no sólo impide la democracia en cuanto régimen político o técnica de gobierno, sino que también destruye por su base toda posibilidad de convivencia civilizada. No se puede admitir la legitimidad del uso de la violencia en un Estado que, como el diseñado por nuestra ley de leyes, provea del

<sup>1</sup> La discusión del artículo 308 —ha señalado Cruz Villalón (en: *El estado de sitio y la Constitución*, Madrid, 1980, pág. 260)— puso de relieve que la Comisión se había inspirado al redactar este artículo en las *Suspension of Habeas Corpus Act*, inglesas, en particular las aprobadas a instancias de Pitt, entre 1794 y 1801.

<sup>2</sup> Enrique Tierno Galván, *Actas de las Cortes de Cádiz*, tomo I, Madrid, 1964, página 426.

<sup>3</sup> Pablo Lucas Verdú (y otros autores), *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979, pág. 146.

conveniente *status* legal a la oposición y haga posible que ésta ofrezca al país una alternativa de gobierno<sup>4</sup>.

Y es que, en una democracia, y en aras de la defensa de los derechos fundamentales, puede justificarse, como ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional<sup>5</sup>, la limitación o suspensión de derechos fundamentales «cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden de hecho su ejercicio en cuanto derechos subjetivos para la mayoría de los ciudadanos, y por otra, ponen en peligro el ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, es decir, el Estado democrático».

El deseo del legislador constituyente de limitar las restricciones en el ejercicio de ciertos derechos a quienes con sus acciones pongan en peligro la doble naturaleza de los derechos fundamentales —recogida por el artículo 10,1 de la Constitución—, evitando la generalización de tales restricciones, la cual, como es obvio, acarrea sensibles perjuicios a la colectividad ciudadana que está al margen de aquellas acciones, justifica la institución de la «suspensión individual», bien que no deje de ser un tanto sorprendente y contradictorio quizá el que, a la vez que se rodea la declaración de los estados excepcionales de numerosas cautelas y garantías, se posibilite la constitucionalización estable y permanente de un instituto que, por su propia naturaleza, ha visto limitada su aplicación y vigencia a circunstancias excepcionales y extraordinarias y, por consiguiente, puramente temporales.

## 2. *La suspensión individual del ejercicio de los derechos en el Derecho Comparado*

Pese a lo que acabamos de decir con anterioridad, no debe sorprendernos en exceso la constitucionalización de la «suspensión individual» del ejercicio de derechos individuales, y ello porque estamos ante una orientación realmente común en el Derecho Comparado. Bien es verdad que a nivel constitucional apenas si encontramos precedentes de la misma, y en los casos en que tal instituto se contempla, como es el supuesto de la Ley Fundamental de Bonn<sup>6</sup>, se hace —en mi opinión— desde una perspectiva

<sup>4</sup> Oscar Alzaga, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, págs. 361-362.

<sup>5</sup> Recurso de inconstitucionalidad, 25/1981. Sentencia de 14 de julio de 1981 (5). (BOE de 13 de agosto).

<sup>6</sup> El artículo 18 de la Ley de Bonn prescribe al respecto: «Quien abuse de la libertad de opinión, en especial de la de prensa, de la de enseñanza, de la de reunión,

diferente, como más adelante tendré ocasión de señalar detalladamente.

Ahora bien, son ya numerosos los ordenamientos jurídicos que han incorporado instituciones semejantes a través de leyes ordinarias. Y otro tanto se puede afirmar respecto del Derecho Internacional. Y es que, aunque el fenómeno terrorista no es nuevo ni mucho menos, en los últimos tiempos se ha recrudecido sanguinariamente, convirtiéndose en una amenaza latente contra buena parte de las democracias europeas.

Tal situación explica la proliferación de Convenciones internacionales orientadas a facilitar la prevención y represión del fenómeno terrorista<sup>7</sup>, bien que no pueda menos de admitirse, tal y como ha hecho Laqueur<sup>8</sup>, que el estudio de los medios de combatir el terrorismo por las diferentes Asambleas internacionales puede tener un interés considerable para los juristas y las compañías de seguros, pero carece de toda importancia práctica.

De entre todas las normas internacionales, destaca por su trascendencia la Convención Europea para la Represión del Terrorismo, aprobada en noviembre de 1976 —fecha en la que el vendaval terrorista arrecia-

---

de la de asociación, del secreto de la correspondencia, del correo y del telégrafo, de la propiedad o del derecho de asilo, para combatir el orden fundamental democrático, se hace indigno de estos derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional Federal decidirá sobre la privación de los mismos y su alcance.» Cfr. el precepto en Mariano Daranas, *Las Constituciones europeas*, vol. 1.º, Madrid, 1979, pág. 64.

<sup>7</sup> Conviene destacar al respecto la Convención para la prevención y represión del terrorismo, celebrada en Ginebra en noviembre de 1937. En ella se definieron como actos de terrorismo «los hechos criminales dirigidos contra un Estado cuyo fin o naturaleza sea provocar el terror en personalidades determinadas, grupos de personas o en el público».

Es, igualmente, importante la Convención que sobre la represión de actos terroristas tuvo lugar en Washington en febrero de 1971.

Junto a ambas Convenciones, son asimismo de destacar los Convenios de La Haya (diciembre de 1970), para la represión de la captura ilícita de aeronaves; de Montreal (septiembre de 1971), para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil; y la Convención de las Naciones Unidas de diciembre de 1973, sobre la prevención y sanciones de los crímenes contra los diplomáticos.

Destaca, asimismo, en este ámbito una resolución del Parlamento Europeo, adoptada en Luxemburgo, un mes después del secuestro de Aldo Moro (abril de 1978); en ella, se solicitaba del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, de los Gobiernos de los Estados miembros y de las instituciones europeas el reforzar, dentro del respeto democrático y de las garantías previstas por cada Constitución, la colaboración a nivel europeo en la lucha contra el terrorismo, que no sólo atenta contra las instituciones democráticas, sino que constituye igualmente una brutal violación de los derechos humanos.

<sup>8</sup> Walter Laqueur, *Terrorisme*, París, 1979, pág. 242.

ba— por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y hecha finalmente en Estrasburgo, el 27 de enero de 1977<sup>9</sup>.

En esta Convención, los Estados miembros del Consejo de Europa, conscientes de la creciente inquietud causada por la multiplicación de los actos de terrorismo y deseando que se adopten medidas eficaces para que los autores de tales actos no escapen a la persecución y al castigo, acuerdan un compromiso formal y jurídico para instrumentar una lucha sin complejos y sin cuartel contra las bandas terroristas.

El principal aspecto de la Convención consistirá en privar del carácter de delito político a los actos terroristas, por lo que, a efectos de extradición, éstos quedan sometidos al reconocimiento habitual de los hechos delictivos comunes.

Por otra parte, y desde una consideración de Derecho Comparado, cabe indicar que un importante número de democracias europeas ha incorporado a su legislación ordinaria medidas de muy variada naturaleza que, en muchos casos, suponen una restricción individual de determinados derechos constitucionales, y que se orientan en su conjunto a la lucha antiterrorista.

Destaca al efecto la *legislación de la República Federal Alemana* que, aún sin disponer de un aparato legislativo específicamente antiterrorista, desde 1974, ha incorporado al ordenamiento jurídico una serie de normas *ad hoc* encaminadas a la reforma del Código Penal y de la legislación procesal a fin de hacerlos aptos para afrontar el grave reto de la violencia política<sup>10</sup>.

Quizá la más conocida de tales leyes sea la llamada «Ley de Bloqueo de Contacto», de octubre de 1977, encaminada a impedir la comunicación de los presos entre sí, y de éstos con el exterior, y cualquier contacto escrito u oral con los defensores. La «orden de bloqueo» puede darla el Gobierno federal, pero también cualquiera de los Gobiernos de los *Län-*

<sup>9</sup> Este Convenio será firmado en Estrasburgo por el plenipotenciario de España el 27 de abril de 1978, y ratificado formalmente por el Instrumento de Ratificación de 9 de mayo de 1980 (*BOE*, 8 octubre 1980).

<sup>10</sup> Será a mediados de 1975, tras una virulenta escalada terrorista, cuando se registra la primera reacción legislativa contra las bandas armadas. A partir de un proyecto de ley «para la lucha contra el terrorismo y las asociaciones criminales», se introducirán importantes modificaciones en las normas punitivas: ampliación del Código Penal al objeto de recoger la diversa tipología de delitos terroristas... Sin embargo, el aspecto más importante de estas reformas será la aprobación de una ley que modifica ciertas normas procesales, previendo el que un abogado defensor de un reo pueda ser excluido de participar en un proceso.

der, debiendo ser confirmada por el Tribunal Superior del *Länd* respectivo. La incomunicación puede prolongarse por un máximo de treinta días, plazo que, no obstante, puede ser incrementado por la autoridad judicial.

También *Gran Bretaña* se ha provisto de una *normativa especial* para hacer frente al fenómeno terrorista. La *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973*, de julio de ese año, de aplicación limitada a Irlanda del Norte, establecerá un régimen procedimental específico para la sanción de ciertos delitos, la detención de terroristas y el mantenimiento del orden.

En 1974, el Parlamento aprobará —esta vez con vigencia para la totalidad del Reino Unido— una ley especial sobre prevención del terrorismo, *The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974*, ley que será modificada en 1976 y 1979.

Esta legislación ha facilitado a la autoridad gubernativa la práctica de registros y detenciones; éstas pueden prolongarse hasta cuarenta y ocho horas sin autorización judicial, pudiendo incluso el ministro del Interior, previa petición de la autoridad gubernativa a la judicial, prolongar tal plazo cinco días más. Está prevista además la limitación de la libertad de entrada y salida del país mediante la oportuna orden de expulsión.

Otra ley especial, de 1973, ha suprimido la institución del Jurado en las causas relacionadas con este tipo de delitos sometidas ante el juez, al objeto de evitar la intimidación de los ciudadanos.

También en *Italia*, país crudamente azotado por la plaga terrorista, nos encontramos con que se ha debido recurrir a una *normativa especial*<sup>11</sup>.

Será la «tragedia Moro», en marzo de 1978, la que posibilitará el acuerdo entre las distintas formaciones políticas sobre la necesidad de aprobar normas que facilitaran a la autoridad los instrumentos necesarios para hacer frente con eficacia a la nueva amenaza. Un Decreto-ley de 15 de diciembre de 1979, concerniente a las medidas urgentes para la tutela del orden democrático y de la seguridad pública, será convertido en norma legal por la Ley de Conversión de 6 de febrero de 1980<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> La Constitución italiana (art. 13, párrafo tercero) se limita al respecto a prescribir, en relación con la libertad personal, que: «En casos excepcionales de necesidad y urgencia, especificados taxativamente en la ley, la autoridad de orden público podrá adoptar medidas provisionales que deberán ser comunicadas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la autoridad judicial y que, de no ser confirmadas por ésta en las cuarenta y ocho horas subsiguientes, se considerarán revocadas y no surtirán efecto alguno.»

<sup>12</sup> Cfr. al respecto José Antonio Martín Pallín, *Legislación italiana de medidas ur-*

La nueva normativa italiana contempla medidas punitivas y procesales; y así, se establece que para los delitos cometidos con «finalidad terrorista», o para los de destrucción del orden democrático», castigados con pena distinta de la de cadena perpetua, la pena se aumenta en la mitad; se hace muy difícil en tales supuestos el reconocimiento de circunstancias atenuantes; se posibilita a los oficiales y agentes de seguridad pública a que puedan proceder a la detención de determinadas personas «si en el curso de operaciones de policía de seguridad de cara a la prevención del delito se desprende su absoluta necesidad y urgencia»; se excluye la libertad provisional para los delitos contemplados por esta normativa cuando estén castigados con penas superiores a cuatro años; se prevé la posibilidad de interrogatorios sin la presencia del abogado defensor; se deroga el secreto instructorio en los casos de terrorismo; se establece un tratamiento especial, incluso con importante disminución de pena, a los terroristas encarcelados que aporten informaciones útiles para el descubrimiento y detención de otros terroristas; finalmente, tanto los jueces como los miembros de las fuerzas del orden, reciben amplios poderes para decretar las interceptaciones telefónicas<sup>13</sup>.

### 3. La evolución de la normativa antiterrorista en España

En España, en cierto modo, la normativa antiterrorista se inicia en 1975<sup>14</sup>; puede recordarse, no obstante, que ya en 1971 dos leyes, de 15 de noviembre, habían dado una nueva regulación a los delitos de terrorismo<sup>15</sup>. El 22 de agosto de 1975 se promulgaba el Decreto-ley sobre pre-

---

*gentes para la tutela del orden democrático y la seguridad pública, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 62, págs. 205 y sigs.*

<sup>13</sup> También en otros países nos encontramos con leyes de esta naturaleza. Tal sucede en Suecia, en donde en abril de 1973 se aprobó una ley que permite a la policía expulsar del país o cerrar la entrada al mismo a aquellas personas que a su juicio puedan poner en peligro la seguridad del Estado. Finalmente, en Portugal, en julio de 1980, se aprobará por la Asamblea de la República un proyecto de ley «contra la violencia», que, en síntesis, viene a homologar la normativa portuguesa a la de otras naciones europeas.

<sup>14</sup> Ello no supone olvidar que disposiciones excepcionales han existido en todos los tiempos y con especial virulencia en la Segunda República y en el régimen del general Franco. Cfr. al respecto Francisco Fernández Segado, *El estado de excepción en el Derecho Constitucional español*, Madrid, 1978.

<sup>15</sup> Francisco Fernández Segado, ob. cit., *El estado...*, págs. 361 y sigs.

vención del terrorismo<sup>16</sup>, que era revisado por otro de 18 de febrero de 1976 y derogado finalmente por el Real Decreto-ley 3/79, de 26 de enero, de protección de la seguridad ciudadana. Una nueva norma, el Real Decreto-ley 3/77, de 4 de enero, establecerá la normativa jurídica que debía regir respecto a la competencia jurisdiccional en materia de terrorismo.

El Gobierno surgido de las primeras elecciones democráticas iba a enviar a las Cortes un proyecto de ley sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos o bandas armadas. Sin embargo, los gravísimos actos realizados por tales bandas contra la vida de las personas y contra la seguridad ciudadana, con lo que ello implicaba de constante amenaza para el ejercicio de las libertades fundamentales, así como la imposibilidad de aprobar definitivamente el citado proyecto en un plazo corto, pese a que iba a ser tramitado por el procedimiento de urgencia, sin olvidar, por último, la moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 28 de junio, sobre la más rápida y eficaz acción para la prevención y, en su caso, represión de tan graves delitos y conductas<sup>17</sup>, llevaba al Gobierno a apreciar la necesidad y urgencia de la aplicación y puesta en práctica, en tanto se aprobaba definitivamente por las Cortes el citado proyecto de ley, de una normativa antiterrorista que iba a formalizarse en el Real Decreto-ley 21/78, de 30 de junio, sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos y bandas armadas, disposición ésta cuya vigencia en ningún caso debía exceder de un año<sup>18</sup>.

El anterior Decreto-ley sería derogado por la Ley 56/78, de 4 de diciembre, sobre medidas en relación con los delitos cometidos por grupos organizados y armados, ley ésta que contenía una normativa muy semejante a la del Real Decreto-ley precedente. Sin embargo, la citada norma

<sup>16</sup> Francisco Fernández Segado, *ob. cit.*, págs. 393 y sigs.

<sup>17</sup> Cfr. el *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC), núm. 125, 12 julio 1978, pág. 2698. El Congreso, en esta moción, aprobada a propuesta unánime de todos los grupos parlamentarios, consideraba explícitamente que los hechos terroristas suponían «una amenaza para el proceso constituyente y los supremos valores nacionales que éste consagra para la consolidación de la democracia».

<sup>18</sup> Establecía esta disposición medidas de muy diversa naturaleza como: la posibilidad de prorrogar la detención gubernativa (por más de setenta y dos horas) el plazo necesario para los fines investigadores, supuesto en el que la autoridad gubernativa debía poner el hecho en conocimiento del juez antes de que transcurrieran esas setenta y dos horas (art. 2.º); la posible intervención policial de las comunicaciones y la correspondencia respecto de aquellas personas de las que se estimara racionalmente pudieran estar relacionadas o integradas en los grupos o bandas contemplados por el propio Decreto-ley (art. 4.º); y la suspensión de la inviolabilidad del domicilio (artículo 3.º).



legal contenía una serie de novedades importantes respecto de la anterior normativa, entre las que creo necesario subrayar:

- a) Se amplía ligeramente el número de conductas delictivas a las que debe aplicarse la nueva norma: delitos contra la vida (el Real Decreto-ley sólo se refería a los delitos de asesinato), robo con homicidio, mutilaciones y delitos de coacciones o amenazas. Y lo que es más importante, la ley omite toda referencia a los «delitos de terrorismo», lo que debe entenderse desde la perspectiva técnico-jurídica, ya subrayada por Jiménez de Asúa<sup>19</sup>, de que el terrorismo no constituye un grupo delictivo o un tipo de infracciones homogéno.
- b) La ley omite toda alusión a las «bandas», limitándose a hablar de «grupos organizados y armados».
- c) La posible prórroga de la detención gubernativa a efectos de facilitar la investigación quedará en la ley limitada a un plazo máximo de diez días, frente a la ilimitación del plazo prevista en la normativa precedente. Además, la ley exigirá al juez que, tras el preceptivo conocimiento de la decisión gubernativa de prolongar la detención más allá de las setenta y dos horas ulteriores a aquélla, deniegue o autorice tal prolongación, no cabiendo pues la aceptación tácita contemplada como posible en el Decreto-ley<sup>20</sup>.
- d) La ley, a diferencia de la norma precedente, atribuye a la autoridad que decretó la detención o prisión la facultad de ordenar la incomunicación por el tiempo que estime necesario y en tanto se completan las diligencias o la instrucción sumarial, sin perjuicio del derecho de defensa que asiste al detenido o preso.
- e) El artículo 4.º del nuevo texto legal limita a un plazo de tres meses, bien que prorrogables por iguales períodos, la facultad del ministro del Interior de ordenar la observación postal, telegráfica y telefónica para aquellas personas de las que se estime racionalmente puedan estar relacionadas o integradas en los grupos organizados a que se refiere esta normativa. De otro lado, el citado precepto exige que el juez competente se pronuncie explíci-

<sup>19</sup> Luis Jiménez de Asúa, *Tratado de Derecho Penal*, vol. 2.º, 3.ª ed., Buenos Aires, 1965, págs. 1158 y sigs. (y vol. 3.º, págs. 237 y sigs.).

<sup>20</sup> Además, la Ley reconocerá el derecho del juez competente a requerir información y conocer personalmente la situación del detenido, explicitándose taxativamente el derecho del citado juez a revocar la autorización de prolongación de la detención.

tamente sobre dicha decisión, debiendo confirmar o revocar total o parcialmente lo acordado por el ministro en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que reciba la comunicación correspondiente<sup>21</sup>.

- f) Por último, aunque ya el Decreto-ley 21/78 contemplaba la obligación del Gobierno de informar periódicamente a las Cortes del uso que se hiciera y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas previstas, el artículo 6.º de la Ley 56/78 precisa más tal obligación al prescribir la necesidad de que el Gobierno informe, al menos cada tres meses o antes si así lo solicitasen dos grupos parlamentarios del Congreso o del Senado, del uso que se hiciera y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas reguladas en la ley.

La Ley 56/78, cuya vigencia (según su disposición final primera), quedaba limitada al plazo de un año a contar desde su promulgación, será no obstante prorrogada por otro año por medio del Real Decreto-ley 19/79, de 23 de noviembre, cuyo artículo 3.º preveía, sin perjuicio de la prórroga, que ésta quedaría sin efecto si antes de cumplirse tal plazo entrara en vigor la Ley Reguladora de las Potestades Gubernativas Especiales, en relación con los supuestos previstos por el artículo 55, apartado 2.º de nuestra *lex leguum*.

Coincidiendo prácticamente con el final de la mentada prórroga, entraría en vigor la Ley Orgánica 11/1980, de 1.º de diciembre (BOE de 2 de diciembre), sobre los supuestos previstos en el artículo 55,2 de la Constitución. La citada norma legal entraba en vigor el 3 de diciembre, fecha en que precisamente dejaba de surtir efectos la prórroga antedicha<sup>22</sup>.

Junto a las disposiciones precedentes, nos encontramos con otras que,

---

<sup>21</sup> El Decreto-ley 21/78, no exigía un pronunciamiento explícito por parte del juez competente, limitándose a facultar al juez para revocar total o parcialmente lo acordado por la autoridad gubernativa, pero sin considerar como preceptiva la intervención judicial.

<sup>22</sup> En opinión de Oscar Alzaga (*La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, pág. 363), la Ley 56/78 era un modelo en su género. El citado autor iba a considerar que la citada Ley podía mantenerse en plena vigencia, y frente a quienes se interrogaban por la oportunidad de exigir que la ley que desarrollara lo previsto por el 55,2 fuese una ley orgánica —de conformidad con el tenor del precepto—, Alzaga estimaría que la ley podía mantenerse en plena vigencia con su rango inicial, lo que supondría beneficiarse de la continuidad de todo el ordenamiento jurídico vigente.

de alguna manera, inciden directa o indirectamente sobre la espinosa problemática de la prevención y represión del terrorismo. Tal es el caso de la Ley 82/78, de 28 de diciembre, que modifica el Código Penal en materia de terrorismo. También en esta línea puede insertarse el Real Decreto-ley 3/79, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que lleva a cabo la tipificación penal de ciertas conductas de apología o preparación de actos terroristas, refundiendo y actualizando otras anteriores, al tiempo que prevé una agilización procesal en el enjuiciamiento de este tipo de delitos mediante la generalización del procedimiento de urgencia ya previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), así como evitando al máximo las posibles dilaciones en el proceso.

Por último, nos encontramos con tres importantes Leyes Orgánicas, dos de ellas de desarrollo constitucional: la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, ya citada, y a la que me referiré ampliamente más adelante; la Ley Orgánica 4/81, de 1.º de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que viene a desarrollar el artículo 116 de nuestra norma política fundamental y, en cierto modo, el artículo 55,1; por último, la Ley Orgánica 2/81, de 4 de mayo, que modifica y adiciona determinados artículos del Código Penal y del de Justicia Militar (Ley vulgarmente conocida como de «Defensa de la Democracia») <sup>23</sup>.

#### 4. *La inserción del instituto de la «suspensión individual» en la Constitución*

Como ha puesto de relieve Sánchez Agesta <sup>24</sup>, las circunstancias mismas en que nació la Constitución, en un ambiente enrarecido por los atentados terroristas, hizo que se estableciera una cláusula especial para facilitar «las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas ar-

<sup>23</sup> El artículo 2.º de esta Ley incorpora al Código Penal, entre otros preceptos, el que pasará a ser artículo 174 bis b), que castiga determinadas conductas de colaboración (obtener, recabar o facilitar información, vehículos, alojamientos, armas, explosivos u otros medios materiales o cooperación económica) que favorezcan: 1.º la fundación, organización o reconstitución de las bandas o grupos armados a que se refiere la Ley Orgánica 11/80; 2.º la organización, la planificación o la realización de las actividades de cualquier clase de las referidas bandas o grupos armados; 3.º la comisión de cualquier clase de delito por persona o personas integradas en dichas bandas o grupos armados en el ámbito de los objetivos y actividades de los mismos.

<sup>24</sup> Luis Sánchez Agesta, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, págs. 179-180.

madas o elementos terroristas»; en éste, como en otros casos, se llevaron a la Constitución previsiones que habría sido necesario establecer en una ley de urgencia.

El ambiente internacional, plagado de terrorismo y, por ende, propicio a establecer en convenios internacionales o en leyes domésticas disposiciones para combatirlo, facilitó la aprobación de este precepto que, como subrayara el autor antedicho, llama la atención frente a los recelos de que se rodeó una institución tan normal como el estado de excepción.

El precepto, en definitiva, es una buena muestra de la preocupación de nuestras Cortes Constituyentes para lograr la absoluta desarticulación de quienes, en el mejor de los casos, obcecados por el fetichismo de los fines, han olvidado la moral de los medios y sucumbido a la tentación de la violencia<sup>25</sup>. Bien es verdad que, como se ha interrogado Lucas Verdú<sup>26</sup>, es preciso plantearse la cuestión de si un precepto constitucional basta para erradicar el extremismo terrorista; y en tal sentido, nuestros constituyentes parecen partir de un concepto taumatúrgico de la Constitución; sin embargo, no es menos cierto que nuestra norma jurídica fundamental tenía que buscar eficazmente cortar la espiral de la violencia, que no sólo impide la existencia de un régimen político democrático, sino que aún va más lejos al impedir toda posibilidad de convivencia civilizada; y aunque no se puede ser tan ingenuo como para pensar que una norma jurídica, por sí sólo, puede erradicar la violencia terrorista, no se puede tampoco olvidar que el Estado de Derecho debe abordar, como una medida política, que la ley se cumpla, y cuando el cúmulo de la violencia exige fórmulas excepcionales, éstas son preceptivas.

Desde otro punto de vista, no puede echarse en olvido que el instituto de la «suspensión individual», al romper con los principios de generalidad y publicidad que suponen los estados excepcionales, se presenta como un arma de lucha contra el terrorismo mucho más efectiva que la declaración de cualquiera de los estados a que se refiere el artículo 116 de nuestro Código Político fundamental. Y es que el terrorismo, por su propia naturaleza, es algo esencialmente limitado y los activistas a su servicio nunca pasan de ser una minoría. De ahí que las medidas a adoptar por la acción gubernativa no deban tener un campo de aplicación general o absoluto, sino que, por el contrario, deban exclusivamente limitarse y restringirse

<sup>25</sup> Oscar Alzaga: ob. cit., *La Constitución...*, pág. 361.

<sup>26</sup> Pablo Lucas Verdú (y otros), *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979, pág. 147.

a unas concretas conductas delictivas y a unos individuos específicamente determinados<sup>27</sup>.

En cualquier caso, estas últimas consideraciones no pueden hacernos olvidar que, como han subrayado De Esteban y López Guerra<sup>28</sup>, una figura de suspensión individual de derechos es ciertamente un arma peligrosa en manos del Ejecutivo y puede llegar a suponer un grave riesgo para la misma democracia de hacerse uso de ella de forma indiscriminada y abusiva.

Es significativo, y arroja alguna luz sobre la institución que voy a examinar, el proceso a lo largo del cual se va a gestar el apartado segundo del artículo 55 de la Constitución, en el que se eleva a rango fundamental el instituto objeto de nuestro estudio.

Ante todo, hay que subrayar que en un primer momento la institución que nos ocupa aparecerá con un carácter absolutamente divergente del que tendrá en último término.

Tanto en la primera redacción del borrador constitucional como en el mismo texto del anteproyecto, nos encontramos con una previsión absolutamente divergente de la que aparecerá recogida en el texto final de la Constitución. En efecto, en los dos primeros textos se contemplaba la privación temporal de una serie de derechos y libertades por razones de seguridad del Estado o de protección de la moral o de los mismos derechos y libertades de los ciudadanos. Ahora bien, esta privación tan sólo procedería por sentencia firme y como pena accesoria.

Esta suspensión individual del ejercicio de ciertos derechos se comprendía muy difícilmente, pues no quedaba nada claro a qué supuestos debía referirse; desde otra perspectiva, de conformarse esta privación temporal de derechos en relación exclusiva con las penas accesorias del Código Penal, no se entendía bien la privación, por ejemplo, del derecho de enseñanza o de la libertad de expresión, ni tampoco la alusión a las razones de seguridad del Estado y de protección de la moral, escasamente relacionadas con el mecanismo de la justicia penal.

---

<sup>27</sup> Como destacara el Ministro del Interior, en su intervención ante el Pleno del Congreso, en defensa de la Ley 56/78, de 4 de diciembre (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados —DSCD—*, 118, 27 julio 1978, pág. 4688), toda suspensión de garantías, adoptada en virtud de una acción terrorista, constituye un triunfo del terrorismo, que las más de las veces tiene como principal objetivo precisamente el de que se declare el estado de excepción, componente muy importante de su propia acción desestabilizadora.

<sup>28</sup> Jorge De Esteban y Luis López Guerra, *El régimen constitucional español*, tomo I, Barcelona, 1980, pág. 233.

Un voto particular (de supresión) del Grupo Comunista y nueve enmiendas (cinco de ellas de supresión) se presentarán a este precepto. El informe de la Ponencia mantendrá básicamente la redacción del anteproyecto y, por consiguiente, el carácter de pena accesoria de la privación temporal del ejercicio de determinados derechos.

El giro radical en la redacción de este precepto tenía lugar en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, en la que una enmienda *in voce* suscrita por seis grupos parlamentarios venía a sustituir la redacción primitiva por un nuevo precepto que, a la postre, habría de ser el definitivo apartado segundo del artículo 55.

Creo que tan sustancial modificación debe conectarse necesariamente con la elaboración por esas fechas del proyecto de ley de medidas en relación con los delitos cometidos por grupos o bandas armadas. Es muy sintomático al respecto que tan brusco cambio se formalizara en la sesión de la Comisión del día 23 de mayo, cuando el Gabinete tenía ya preparado para su envío a la Cámara Baja el proyecto de ley antes referido<sup>29</sup>; en definitiva, el cambio de postura en el seno de la Comisión acontecía casi al unísono que la aprobación gubernamental de un proyecto de ley que, en principio, bien podía ser considerado como de desarrollo de lo prescrito por el nuevo apartado segundo del artículo 55.

##### 5. *La Ley Orgánica 11/1980, de 1.º de diciembre*

El artículo 55,2 de nuestra Ley de leyes ha sido desarrollado, como con anterioridad ya comentáramos, por la Ley Orgánica 11/1980, de 1.º de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55,2 de la Constitución, vulgarmente conocida como Ley Antiterrorista.

La necesidad de esta ley<sup>30</sup> como instrumento legal excepcional para

---

<sup>29</sup> El proyecto se recibía en el Congreso en los últimos días de mayo, ordenando el presidente de la Cámara el 1.º de junio su remisión a la Comisión de Justicia y su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes*, lo que acontecía el día 8 de junio (BOC, 104, págs. 2298-2299).

<sup>30</sup> Pienso que es interesante hacer una referencia detallada a cómo se gestó esta ley, pues tal circunstancia puede ilustrarnos bastante sobre su naturaleza. En mayo de 1979, el Gobierno presentaba al Congreso un plan de actuación «para la más efectiva prevención y lucha contra la delincuencia, inseguridad ciudadana y el terrorismo». Unos meses más tarde (septiembre 1979), y como consecuencia del compromiso adquirido, el Consejo de Ministros acordaba remitir a la deliberación de las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana (*Boletín Oficial de las Cor-*

facilitar a la autoridad gubernativa la lucha contra el terrorismo fue nítidamente puesta de relieve por el diputado Olarte Cullen<sup>31</sup> al constatar en su intervención en defensa del dictamen de la Comisión cómo «el terrorismo siempre viene llevando la iniciativa sin que el proceso de acelerada descalificación social y política de sus golpes criminales, por reiterado que sea, lleve aparejada una disminución de tales golpes».

Y es que la lucha contraterrorista se sustenta en dos pilares básicos:

---

*tes Generales* —BOCG—, Congreso, I Leg., serie A, núm. 73-I, 21 de septiembre de 1979, págs. 357-382).

El proyecto, de modo formalmente unitario, regulaba materias de naturaleza claramente diferenciada, una de las cuales —regulada en el capítulo 4.º, artículos 52 a 61— era la de las potestades gubernativas especiales en relación con los supuestos previstos en el artículo 55,2 de la Constitución.

El proyecto quedaría hibernado en la Cámara Baja durante casi un año. Sorpresivamente, y con bastantes prisas (que se explican, en mi opinión, por la proximidad del fin de la prórroga durante un año de la Ley 56/78, llevada a cabo por el artículo 2.º del Decreto-ley 19/79, de 23 de noviembre, publicado en el *BOE* del día 3 de diciembre de 1979), era resucitado en el último trimestre de 1980, publicándose el 20 de octubre el preceptivo informe de la Ponencia que, en primer término, adoptaba el acuerdo de tramitar en cuatro proyectos de ley las diferentes materias contempladas inicialmente en el proyecto gubernamental. Además, la Ponencia, tras plantearse la cuestión de la preferencia procedimental a dar a cada una de aquellas materias, consideraba prioritario el capítulo 4.º del proyecto, tras lo cual procedía a informar sobre el que, a partir de ese momento, iba a ser conocido como Proyecto de Ley Orgánica sobre los supuestos previstos en el artículo 55,2 de la Constitución (*BOCG*, I Leg., núm. 73-I, 2, 20 octubre 1980).

Pese a las 25 enmiendas presentadas a los 10 artículos en un primer momento integrantes de este proyecto, lo cierto es que la Ponencia mantendría sustancialmente el texto del proyecto, y otro tanto haría la Comisión Constitucional (*BOCG*, 73-II, 27 octubre 1980).

Sin embargo, y una vez más, de modo un tanto sorprendente, el Pleno del Congreso (*DSCD*, 125, 29 octubre 1980, págs. 7857-7893), sin debate alguno, modificará drásticamente el texto del dictamen, sobre la base de una serie de enmiendas *in voce* de efectos transaccionales y conciliatorios en la mayor parte de los casos, propuestas por el diputado Alzaga Villaamil, en nombre del Grupo Centrista, aunque, como parece obvio, previamente pactadas. La nueva redacción aprobada por el Pleno (*BOCG*, 73-III, 7 noviembre 1980, págs. 382/17 y sigs.) será, a la postre, la definitiva, mejorando notoriamente la dictaminada por la Comisión, al potenciar en buen grado la intervención judicial.

En la Alta Cámara, el grupo de senadores vascos presentará 13 enmiendas al texto remitido por el Congreso. Sin embargo, la Ponencia, la Comisión de Constitución, y, en último término, el Pleno del Senado (*BOCG*, Senado, I Leg., serie II, núm. 135, e), 21 noviembre 1980, pág. 17), mantendrán inalterables los artículos aprobados por el Congreso.

<sup>31</sup> *DSCD*, 125, pág. 7866.

la acción de investigación, identificación y detención de los responsables, y la acción punitiva, de procesamiento y condena. Y ambas vías, la gubernativa y la judicial, han de coordinarse perfectamente a fin de que sus respectivos resultados se potencien recíprocamente. Desde esta consideración, la ley objeto de este comentario se perfila como un instrumento jurídico encaminado, de una parte, a facilitar en todo momento la actuación gubernativa en el campo de la prevención e investigación de los delitos y conductas que contempla, y, de otra, y como complemento de lo anterior, a hacer más rápida, expedita y ejemplar la acción de la justicia, todo ello con las debidas garantías para que su aplicación no resulte indiscriminada y se ajuste a los supuestos indiscutibles de un Estado de Derecho que asegure la defensa de la sociedad y haga compatible tal defensa con el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales.

Desde otra óptica, una vez que la norma suprema del Estado se había hecho beligerante en la acción contra el terrorismo, autorizando al margen de la declaración de los estados de excepción y sitio la suspensión del ejercicio de algunos derechos y libertades constitucionales, era necesaria, por la propia abstracción y generalidad del precepto constitucional, la concreción en especial de tres aspectos esenciales (según la propia Exposición de Motivos del Proyecto): la determinación de las personas cuyos derechos fundamentales podían ser suspendidos; la especificación del tipo de actuaciones o, en la expresión constitucional, de «los casos» que, por sus características intrínsecas y efectos perturbadores que generen sobre el grado mínimo deseable de seguridad ciudadana, deban ser calificados de terroristas o conexos con el terrorismo; y la concreción de la forma a que habrá de ajustarse la suspensión acordada, con las subsiguientes garantías de que ésta debe rodearse.

La ley, que era considerada por el ministro del Interior como el mínimo sin el cual sería imposible llevar adelante la lucha antiterrorista<sup>32</sup>, se podía homologar a las existentes en otros países europeos<sup>33</sup>. En definitiva, como apuntara el senador Iglesias Corral<sup>34</sup> en su defensa del texto del dictamen de la correspondiente Comisión del Senado, la ley persigue neutralizar los antiderechos que infectan a la democracia, circunscribiéndose en ese área tan difícil en la que se debate la seguridad y la libertad.

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones del Senado* —DSS—, 83, 19 noviembre 1980, pág. 4237.

<sup>33</sup> Así lo reconocería el propio diputado vasco Vizcaya Retana (*DSCD*, 125, página 7885).

<sup>34</sup> *DSS*, 83, pág. 4219.



6. *La «suspensión individual» en la Constitución y en la Ley Orgánica 11/1980 de 1.º de diciembre*

Contempladas las cuestiones previas precedentes, vamos a entrar en el análisis de fondo de la institución que nos ocupa; a tal fin, vamos a distinguir, sucesivamente, las siguientes cuestiones:

- a) El ámbito personal, esto es, las personas cuya supuesta implicación en la acción terrorista las haga merecedoras a la suspensión del ejercicio de algunos de sus derechos constitucionales;
- b) Los «casos» —por emplear la terminología constitucional—, esto es, las actuaciones que, bien por sus características intrínsecas, bien por sus efectos perturbadores sobre la seguridad ciudadana, puedan dar lugar a la suspensión;
- c) El ámbito material de la suspensión, o, lo que es igual, los derechos que, llegado el caso, pueden ser suspendidos;
- d) Las garantías, esto es, «la forma» a que habrá de ajustarse la suspensión, contemplando en este punto tanto la determinación del órgano u órganos competentes para adoptarla, cuanto el procedimiento que deberán observar;
- e) La jurisdicción competente para el conocimiento de las respectivas causas criminales;
- f) Los medios de fiscalización o control; y
- g) La responsabilidad que pueda derivarse de la utilización injustificada o abusiva de las facultades excepcionales contempladas.

A) *Ámbito personal de la suspensión*

El apartado segundo del artículo 55 tan sólo de un modo abstracto y general determina su ámbito personal de aplicación<sup>35</sup>. Básicamente, la

---

<sup>35</sup> Según el artículo 55,2: «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.»

redacción del inciso final del párrafo primero del citado apartado nos plantea dos cuestiones interpretativas.

La primera es la de si la suspensión tiene que afectar tan sólo a personas integradas en bandas armadas, o relacionadas con éstas o con elementos terroristas, o bien si puede afectar a otras personas distintas de las anteriores. Evidentemente, de una interpretación literal se deduce que ciudadanos no integrados ni relacionados directamente con bandas armadas o elementos terroristas pueden, sin embargo, verse afectados por la suspensión ya que la fórmula utilizada («en relación con las investigaciones...») es tremendamente amplia<sup>36</sup>.

La segunda cuestión es la de qué debe entenderse por «bandas armadas» o «elementos terroristas», y si ambas expresiones tienen un distinto contenido. Obviamente, no es fácil la concreción de qué es una «banda armada»<sup>37</sup>. El tema ya se suscitó en los debates de la Comisión de Justicia del Congreso sobre la que habría de ser Ley 56/78, de 4 de diciembre, y como allí pusiera de relieve el diputado Alzaga Villaamil<sup>38</sup>, creo que el concepto de «banda armada» no es homólogo o sinónimo del de cuadrilla tal como viene definido este último por el Código Penal, pues el concepto de «banda armada» supone una pluralidad de personas que configuren el grupo o banda, pero sin necesidad de que esa pluralidad se exteriorice y se haga patente en el mismo acto de la comisión del delito; en definitiva, una «banda armada» implica una asociación de personas que, por su propia naturaleza de carácter armado, tiende por principio a delinquir.

Bien es cierto que, tal y como señala Lucas Verdú<sup>39</sup>, hubiera sido conveniente aclarar el alcance de esta referencia a las bandas, exigiendo que éstas encaminaran su actuación a subvertir o atacar los principios contenidos en el título preliminar de la Constitución, y ello porque pueden existir bandas armadas cuya actuación no tenga motivación ideológica o política alguna, estando ya contempladas en la legislación penal, de modo que no merezcan los honores de su constitucionalización; sin embargo, veremos

<sup>36</sup> En el mismo sentido se pronuncia Pedro Cruz Villalón (en *La protección extraordinaria del Estado*, en la obra dirigida por García de Enterría y Predieri, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Madrid, 1981, pág. 708).

<sup>37</sup> Puede verse al respecto Marino Barbero Santos, *El bandolerismo en la legislación vigente*, en: *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1970, págs. 253 y siguientes. También de Barbero Santos, puede confrontarse: «Los delitos de bandolerismo, rebelión militar y terrorismo», en: *Problemas actuales de Derecho Penal y Procesal*, Salamanca, 1971, págs. 143 y sigs.

<sup>38</sup> DSCD, 111, Comisión de Justicia, sesión núm. 6, 17 de julio de 1978, pág. 4304.

<sup>39</sup> Pablo Lucas Verdú, *ob. cit.*, pág. 147.

más adelante cómo la Ley de desarrollo del artículo 55,2 y, en especial, la jurisdicción competente al respecto, ha acotado sensiblemente esa referencia a las «bandas armadas».

Tan ardua o más que la anterior es la cuestión de la determinación de quién puede ser considerado como «elemento terrorista». Como señala la doctrina<sup>40</sup>, dos han sido los elementos comunes que han caracterizado tradicionalmente al terrorismo: medios violentos y fines políticos o sociales.

Los medios violentos empleados han de producir ataques a bienes jurídicos estimados como fundamentales (la vida, la integridad corporal, la libertad personal...); ahora bien, es interesante subrayar que la realidad de los últimos años ha puesto de relieve que no importa tanto la entidad real del medio violento, cuanto el propósito que anima al terrorismo de infundir terror en un sector determinado de la población porque, como indica Rodríguez Devesa<sup>41</sup>, lo esencial en el terrorismo es infundir terror en un sector concreto de la población de un país para facilitar la implantación de un sistema social o político que difiere del imperante. No importa cuál sea este sistema. Lo decisivo es el propósito de paralizar la posible reacción por medio del miedo<sup>42</sup>.

En definitiva, en el concepto de terrorismo convergen tres factores básicos: la incidencia de la acción sobre la tranquilidad y seguridad ciudadanas; la intencionalidad política del sujeto; y la gravedad real de los medios empleados<sup>43</sup>.

En cuanto a la cuestión de si los términos «bandas armadas» y «elementos terroristas» tienen un distinto contenido, parece claro que la redacción del artículo 55,2 distingue con nitidez entre uno y otro<sup>44</sup>.

La Ley Orgánica 11/1980, de 1.º de diciembre, ha arrojado luz sobre algunas de las cuestiones que he suscitado con anterioridad.

<sup>40</sup> Francisco Muñoz Conde, *Derecho Penal. Parte Especial*, 2.ª ed., Sevilla, 1976, página 615.

<sup>41</sup> José M.ª Rodríguez Devesa, *Derecho Penal Español. Parte Especial*, 7.ª ed., Madrid, 1977, pág. 793.

<sup>42</sup> Cfr. al respecto Gómez Calero, *Los delitos de terrorismo en el Código de Justicia Militar*, en: *RGLJ*, 1972, I, págs. 441 y sigs.

<sup>43</sup> Como destaca Juan Córdoba Roda (en: *Comentarios al Código Penal*, III, Barcelona, 1978, pág. 647), la tipificación de una conducta como terrorista presupone un elemento objetivo: la adecuación o idoneidad de la acción en orden a la realización de unos resultados queridos.

<sup>44</sup> En relación con estas cuestiones, cfr. Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, *Garantías en la Constitución ante la suspensión de derechos fundamentales*, en: *Sistema*, núm. 42, págs. 57 y sigs.; en concreto, págs. 72-75.

En efecto, el artículo 1.º de la ley se refiere explícitamente a las personas cuyos derechos fundamentales pueden ser suspendidos. Ante todo, es preciso destacar la íntima unión que se establece entre la determinación personal y delictual. Y es que el apartado uno del citado precepto determina una doble exigencia para que pueda adoptarse, respecto de una persona determinada, la suspensión de derechos:

- En primer término, que dicha persona esté presuntamente integrada o relacionada, bien con elementos terroristas, bien con bandas armadas «que incidan gravemente en la seguridad ciudadana».
- Y en segundo lugar, que tal persona haya realizado alguna de las actuaciones delictuales que contempla la propia ley en el apartado dos de ese mismo artículo, o bien que haya tenido una colaboración directa en su realización. A este respecto, es preciso dejar constancia de que, en mi opinión, hubiera sido preferible, al menos desde el punto de vista técnico, que la ley hiciera suya la terminología técnica penal de «autores, cómplices y encubridores». No ha sido así, sino que el legislador ha introducido las implicaciones de: planear, organizar, ejecutar, cooperar o incitar de modo directo a la realización de aquellas acciones.

Ahora bien, la ley de referencia contempla dos salvedades a la doble exigencia a que me acabo de referir. Tales excepciones vienen dadas por el hecho de que la ley va a ser igualmente aplicable «a quienes, una vez proyectadas, intentadas o cometidas las acciones que especifica el apartado dos, hicieren su apología pública o encubriesen a los implicados en ellas».

De la redacción final del apartado uno del artículo 1.º, un tanto ambigua y equívoca, entiendo en cualquier caso que el texto legal salva de la doble exigencia anteriormente contemplada la figura penal del encubrimiento de personas que, integradas o relacionadas con los elementos o bandas, tantas veces aludidos, estén implicadas en las acciones delictuales enumeradas por la propia ley, así como la figura de la apología pública de esas acciones, que no de las personas.

No parece extraño que, a mi modo de ver, el legislador, aun cuando un tanto ambigualmente, haya querido posibilitar la aplicación de la ley a quienes, aún sin tener relación con bandas armadas o elementos terroristas, una vez proyectada, intentada o cometida una acción delictiva que caiga dentro del ámbito de aplicación de la ley por una persona relacio-

nada con aquéllos, hagan la apología de dichas acciones o encubran a los implicados en ellas. Y es que creo que no debe olvidarse que la filosofía que inspira al artículo 55.2 de nuestra *lex legum* y, por ende, a la Ley Orgánica 11/80, es que la suspensión individual se lleve a cabo con el fin de facilitar la lucha contra el terrorismo, y un obstáculo muy importante en esa lucha lo constituye la existencia de conductas como las que acabamos de contemplar. Desde esta óptica, parece encontrar su razón de ser la salvedad expuesta. En definitiva, en los supuestos explicitados, creo que no es necesario que haya integración o relación con bandas armadas o elementos terroristas; basta con la mera realización de la conducta contemplada por el legislador. Y es que no puede olvidarse, a este respecto, que hay actuaciones quizá tan graves, o aún más, como la propia integración; y en nuestro caso concreto, hay, por una parte, un respaldo moral y público de unas conductas y acciones execrables, y por otra, una evidente obstaculización a la acción de la autoridad para desartricular tan perniciosos elementos sociales.

De todo lo dicho estimo que puede deducirse que la ley ha resuelto la primera duda interpretativa que con anterioridad suscitara en el sentido de que, con las salvedades referidas, sólo las personas integradas o relacionadas con bandas armadas o elementos terroristas podrán ver suspendidos a título individual sus derechos en los supuestos contemplados por la norma legal. No obstante esta conclusión, no puedo menos de dejar constancia de la ambigüedad del concepto de «personas relacionadas» que utiliza el texto legal.

No obstante, la ley de referencia aporta una mayor delimitación en cuanto a su ámbito de aplicación personal que la legislación antiterrorista precedente <sup>45</sup>, y, especialmente, que la Ley 56/78, cuyas disposiciones eran aplicables, de un lado, a quienes estuviesen implicados en una serie de delitos cometidos por personas integradas en grupos organizados y armados, aunque nada tuviesen que ver con tales grupos, y de otro, a las personas pertenecientes a dichos grupos, aún cuando no cometiesen los actos delictivos contemplados por el artículo 1.º de la ley.

En lo que se refiere a la segunda cuestión interpretativa suscitada por el texto del artículo 55,2 de nuestro Código político, hay que señalar

---

<sup>45</sup> Como destaca José M. Serrano Alberca (en su «Comentario al artículo 55», en la obra dirigida por Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, página 609), en la legislación antiterrorista anterior, la persona individual era sometida a medidas antiterroristas y a procedimientos especiales, no sólo por ser presunto culpable de un delito terrorista, sino, muy especialmente, por haber actuado integrado en una banda armada o en un grupo organizado o armado.

que la ley acota la referencia a las «bandas armadas» al determinar que éstas son exclusivamente las que «incidan gravemente en la seguridad ciudadana». Bien es verdad que tal precisión no contribuye sobremanera a clarificar qué son, a los efectos de la Ley Orgánica 11/80, «bandas armadas», porque ni tan siquiera el Real Decreto-ley 3/79, de 26 de enero, determina de modo general qué acciones perturban la seguridad ciudadana<sup>46</sup>.

Ahora bien, si la ley no define qué es una banda armada, los órganos jurisdiccionales competentes para el conocimiento de las causas criminales incoadas por los delitos cometidos por bandas armadas sí se han visto precisados a deslindar qué se entiende por «bandas armadas». No puede olvidarse al respecto que la circunstancia de la comisión del delito por una persona o personas integradas en grupos o bandas organizados y armados era determinante de la competencia para el conocimiento, instrucción y fallo de la causa por los Juzgados Centrales y la Audiencia Nacional, según el artículo 4.º, en relación con el artículo 3.º, 1 del Decreto-ley 3/79, y según el artículo 5.º, párrafo primero, en relación con el artículo 1.º, de la Ley 56/78.

Pues bien, la Audiencia Nacional, para declararse competente en materia concreta de delitos cometidos por bandas o grupos organizados y armados, ha exigido una serie de condiciones cuya enumeración no es más que el fiel reflejo de numerosos autos dictados por la Sala de lo Penal de aquel órgano jurisdiccional<sup>47</sup>. Tales condiciones o requisitos se desglosan así:

- a) Que banda o grupo armado no sólo es una pluralidad de personas concertadas sino fundamentalmente la unión entre ellos por vínculos más o menos estables y duraderos;

<sup>46</sup> Un intento de delimitar y definir lo que habían de entenderse por «bandas armadas» tuvo lugar en los debates en el Senado de la que más tarde sería Ley 56/78, al defender el portavoz del grupo de senadores vascos, Vidarte de Ugarte, una enmienda en la que se proponía considerar grupo organizado o armado: «la asociación de dos o más personas, concertadas para la realización de los expresados hechos delictivos —los contemplados por la propia ley—, con móviles o procedimientos terroristas y los que, sin estar integrados en la organización, actúen por precio al servicio de la misma o requieran de ésta sus servicios con tal finalidad» (*DSS*, 57, 22 septiembre 1978, pág. 2838).

<sup>47</sup> Cfr. al respecto, el fundamento de la petición declinatoria de jurisdicción (por estimar que la causa no era de competencia de la Audiencia Nacional), propuesta por el fiscal de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en el sumario 23/79 del Juzgado Central, núm. 1.

- b) Que la banda o grupo exige un ensamblaje en cuanto a su organización, con disciplina habitualmente aceptada o impuesta por los dirigentes de la misma;
- c) Que la banda o grupo se constituye no sólo para la comisión de un determinado delito, sino para la perpetración de todos aquellos que se decidan o planifiquen para el logro de los fines ideológicos que el grupo persigue y que constituyen la razón de su existencia; y
- d) Que el grupo o banda disponga y utilice armamento o explosivos aptos para la realización y ejecución de sus actividades delictivas, no siendo suficiente que algunos de sus miembros, y a título personal, sea poseedor de alguna arma.

Todos estos requisitos se han de conjugar para que los delitos cometidos por grupos o bandas sean de la competencia de la Audiencia Nacional.

En análogo sentido se ha pronunciado la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en sentencia de 25 de enero de 1982, recaída a raíz del recurso de casación por infracción de ley número 535/80, contra el auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 14 de enero de 1980.

Ha considerado el Supremo que deben entenderse por grupos o bandas organizados y armados «las agrupaciones para la acción armada provistas de cierta organización de la que nacen vínculos, en alguna manera estables o permanentes, presididos por unas ideas de jerarquía y disciplina, y unos propósitos que se proyectan hacia acciones plurales e indeterminadas, con medios idóneos (armamento y explosivos) que procura normalmente la organización criminal».

En definitiva, y por todo lo dicho, creo que a los efectos que me ocupan las «bandas armadas» pueden ser caracterizadas por los siguientes elementos fundamentales:

- 1.º Un vínculo estable y duradero entre los miembros de la banda, vínculo que trasciende ampliamente el puro sentido etimológico de grupo (etimológicamente, un grupo es la reunión de tres o más personas) y que implica que no pueda agotarse en un acto delictual concreto el previo acuerdo o concierto de voluntades.
- 2.º Una organización presidida por las ideas de disciplina y jerarquía.
- 3.º Una finalidad concreta, que se proyecta hacia la perpetración habitual, y no esporádica o aislada, de una serie de acciones de-

lictuales con las que se pretende un fin ideológico que, en último extremo, constituye la última *ratio* de su existencia.

- 4.º Un elemento objetivo de adecuación o idoneidad de la acción en orden a la realización de las referidas conductas, elemento que implica que la banda disponga del armamento adecuado para llevar a cabo sus actividades delictivas.

En cuanto al concepto de «elementos terroristas», la Ley Orgánica no efectúa ninguna precisión al respecto; de ahí que sólo pueda atenderse, al objeto de lograr una cierta clarificación, a la opinión doctrinal.

Por mi parte, y teniendo presentes las consideraciones efectuadas en un momento anterior, creo que el elemento que debe primar a la hora de determinar cuándo se está ante un «elemento terrorista» es el *animus* del sujeto, que con su actuación debe perseguir infundir terror en sectores concretos de la población, al objeto de facilitar la implantación de un sistema social o político que difiera del imperante, debiendo atenderse asimismo al elemento objetivo de adecuación o idoneidad anteriormente referido.

Pese a las posibles imperfecciones apuntadas, creo que la redacción del apartado uno del artículo 1.º de la Ley Orgánica de referencia ha supuesto, al menos, respecto a textos análogos precedentes y, desde luego, en relación a la redacción inicial del proyecto<sup>48</sup>, un mayor respeto al principio de seguridad jurídica.

---

<sup>48</sup> Entre las modificaciones que en este orden de cosas introduce la redacción final respecto al texto inicial del proyecto, pueden destacarse las que siguen:

- a) La redacción del artículo 52 del proyecto parecía dejar abierta la suspensión de derechos a otras personas distintas de las contempladas por el propio artículo («se entenderán comprendidas 'entre' las personas cuyos derechos fundamentales pueden ser suspendidos...»), lo que ha sido soslayado por la redacción final del artículo 1.º, 1.
- b) El citado artículo 52 incluía entre las personas que podían verse suspendidas en el ejercicio de sus derechos a quienes «trataren de justificar» a los implicados en las acciones atentatorias contra la seguridad ciudadana contempladas por el artículo 53, así como a quienes «trataren de justificar, proteger o encubrir a los implicados en ellas, dificultando, por cualquier acción, omisión o medio, su posterior identificación y captura». Como puede apreciarse, el proyecto empleaba conceptos muy ambiguos y susceptibles de diversas interpretaciones. Pues bien, la redacción final de la ley va a sustituir la primera referencia («trataren de justificar») por la terminología penal más estricta y técnica de la apología pública. En relación a la segunda referencia, la ley va a subsu-



Ello no es óbice para afirmar que, en mi opinión, tanto este último principio, como el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, aún más, el principio constitucional del inciso final del artículo 24,2 (el derecho a la presunción de inocencia), pueden verse amenazados por el hecho de que uno de los dos elementos que exige la ley —con las salvedades en su momento apuntadas— para la suspensión individual del ejercicio de derechos está basado en una mera presunción; y es que no se exige la integración o relación con bandas armadas o elementos terroristas, sino la mera presunción de tal relación o integración, y, como parece obvio, el derecho a la presunción de inocencia significa que no puede presumirse la culpabilidad, sino que debe ser probada, y la ley utiliza esta presunción en un sentido radicalmente distinto, pues en virtud de tal presunción una persona es privada temporalmente de algunos de sus derechos constitucionales.

Estas consideraciones ponen de relieve desde mi punto de vista la necesidad imperiosa de una aplicación estricta, que no amplía e indiscriminada o abusiva, de esta ley. En otro supuesto, importantes y aun sustanciales principios constitucionales pueden verse conculcados.

#### B) *Ámbito delictual de la suspensión individual*

Una segunda cuestión verdaderamente trascendental, y tampoco contemplada por el texto constitucional, es la de «los casos» —terminología del artículo 55,2—, esto es, las actuaciones que, bien por sus características intrínsecas, bien por sus efectos perturbadores sobre la seguridad ciudadana, puedan dar lugar a la suspensión del ejercicio de determinados derechos; en definitiva, el ámbito delictual de la suspensión.

Ya he puesto de relieve con anterioridad la íntima relación que la ley va a establecer entre la determinación personal y delictual, que, incluso, va a tener su incidencia formal, puesto que lo que en el proyecto inicial eran los artículos 52 y 53, van a refundirse en el texto definitivo de la ley en un sólo precepto, el artículo 1.º, con dos apartados diferentes.

---

mir todas las conductas contempladas en el proyecto dentro del «encubrimiento».

- c) Finalmente, y sin tratar de ser exhaustivo, la apología va a quedar referida a las acciones delictivas, tal y como procede técnicamente con la apología penalmente tipificada, mientras que en el artículo 52, la conducta apologética contemplada estaba referida, no a las conductas delictivas, sino a los implicados en las mismas.

Pues bien, como también he explicado con anterioridad, para la suspensión del ejercicio de algún derecho, no basta con la mera relación o integración con bandas armadas o elementos terroristas, sino que es necesario que la persona afectada haya sido autor, cómplice (la ley no emplea esta terminología técnica, sino que habla de: planear, organizar, ejecutar, cooperar o incidir de modo directo) o encubridor de una serie de acciones delictuales que va a enumerar el apartado dos del propio artículo 1.º, o bien que tal persona haya efectuado la apología pública de tales acciones delictivas.

¿Cuáles son esas acciones delictuales a que vengo refiriéndome? Según el artículo 1.º, 2 de la ley son las que siguen:

- a) Delitos contra la vida y la integridad física;
- b) Detenciones ilegales bajo rescate, o bajo cualquiera otra condición, y detenciones ilegales con simulación de funciones públicas;
- c) Tenencia o depósitos de armas, municiones o explosivos, así como su adquisición, fabricación, transporte o suministro;
- d) Coacciones, amenazas o extorsiones;
- e) Incendios y otros estragos;
- f) Delitos contra la seguridad exterior del Estado; y
- g) Los delitos directamente conexos con los anteriores y, en general, los que el Código Penal califique como terroristas.

Enumeradas estas acciones, es preciso reseñar ante todo que, aunque algún sector doctrinal<sup>49</sup> ha visto en el artículo 55,2 de la Constitución una especie de Derecho Constitucional punitivo cuyo punto de arranque sería este precepto y cuya prolongación habría de ser la correspondiente Ley Orgánica, lo cierto es que la Ley Orgánica 11/80 no es en términos penales una ley sustantiva, sino una ley procesal, esto es, no contiene ninguna definición de tipos delictivos concretos, limitándose a establecer una serie de aspectos procesales en relación con ciertas personas y con determinadas acciones delictivas.

Y efectivamente, la redacción final del apartado dos del artículo 1.º ratifica cuanto acabo de señalar y, de otro lado, respeta escrupulosamente el principio de seguridad jurídica por cuanto:

- a) De una parte, se refiere a acciones específicamente delictuales, superando la vaga referencia del artículo 53 del proyecto a las «acciones atentatorias contra la seguridad ciudadana».

<sup>49</sup> Pablo Lucas Verdú, artículo citado, pág. 147.

- b) De otra, tipifica correctamente las distintas conductas delictivas, no considerando como tal al terrorismo (como hiciera, por ejemplo, el artículo 1.º del Real Decreto-ley 21/78, de 30 de junio), en línea con la nueva orientación marcada por la Ley 82/78, de 28 de diciembre, de modificación del Código Penal en materia de terrorismo.

En relación con esta última cuestión, creo necesario efectuar algunas consideraciones complementarias. Ante todo, es preciso indicar que el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, ratificado por España, viene a definir el terrorismo, implícitamente, como la realización de determinados delitos comunes, con absoluta independencia de los móviles políticos que concurren, primando por tanto el «ánimo terrorista» del sujeto.

De otro lado, en los Pactos de la Moncloa, se convino tipificar el delito de terrorismo en los diferentes tipos del Código Penal, sin añadirlo como un nuevo tipo delictual. Fruto de todo lo anterior será la citada Ley 82/78, en cuya virtud desaparecerán como tales los delitos de terrorismo, hasta ese momento ubicados en la sección 2.ª del capítulo XII del título II del libro 2.º del Código Penal, trasladándose —con o sin modificaciones— a los títulos y capítulos relacionados con el bien jurídico inmediatamente lesionado o puesto en peligro.

Y así, el artículo 13 de la Ley 82/78 sustituirá la expresión «delitos de terrorismo», contenida en el artículo 1.º del Real Decreto-ley 3/1977, de 4 de enero<sup>50</sup>, por la de «delitos de asesinato, lesiones graves, detención ilegal bajo rescate o imponiendo cualquier otra condición, detención ilegal con simulación de funciones públicas, depósito de armas o municiones, tenencia de explosivos, estragos y delitos conexos con los anteriores, siempre que sean cometidos por personas integradas en grupos organizados y armados».

Basta confrontar la precedente redacción con la del apartado dos del artículo 1.º de la Ley Orgánica 11/80 para llegar a la inequívoca y a la vez evidente conclusión de que ésta se enmarca en la línea avanzada por aquélla, reproduciendo prácticamente las conductas delictuales a que se refiere el transcrito artículo 13, con la sola adición de las coacciones, amenazas o extorsiones y de los delitos contra la seguridad exterior del Estado.

<sup>50</sup> Sobre el Real Decreto-ley 3/1977, de 4 de enero, puede confrontarse, Francisco Fernández Segado, ob. cit., *El estado de...*, págs. 443 a 445.

La única contrapartida a cuanto acabo de señalar viene dada por la redacción del apartado g) del precepto, apartado que, como ya he transcrito, se refiere a «los delitos directamente conexos con los anteriores y, en general, los que el Código Penal califique como terroristas». La existencia de una cláusula extensiva, como es la referencia a los «delitos directamente conexos...» posibilita, evidentemente, que el ámbito de aplicación de la ley se ensanche desmesuradamente; por ello, creo ineludible una interpretación restrictiva de ese punto concreto del apartado g), en base específicamente a la exigencia del propio apartado de que la conexión sea directa<sup>51</sup>.

En cuanto a la alusión final a «los (delitos) que el Código Penal califique como terroristas», no se comprende bien su inserción en la ley, y ello porque, como ya he puesto de relieve antes, la Ley Orgánica 11/80 se enmarca en la orientación de «destipificar» el delito de terrorismo, esto es, dejar de considerarlo un tipo independiente. Y otro tanto ha sucedido con el Código Penal, pues la Ley 82/78 ha hecho desaparecer como tales los delitos de terrorismo, que han sido trasladados a los títulos y capítulos relacionados con el bien jurídico inmediatamente lesionado o puesto en peligro. Esto es, el Código no califica de «terrorista» ningún delito; habrá asesinatos, lesiones, detenciones ilegales, amenazas..., etc., cometidas con una intencionalidad o motivación terrorista, pero no «delitos terroristas o de terrorismo».

Por todo lo apuntado, la única explicación que encuentro a esa alusión es la de que, aún desaparecido del Código el término «terrorismo», éste sigue presente en otras disposiciones, y, más en concreto, en el artículo 13,3 de nuestra Ley de leyes, que excluye de la extradición los delitos políticos, explicitándose al respecto que no se considerarán como tales «los actos de terrorismo». La presencia en el texto constitucional de esta referencia puede exigir, pese a la filosofía de la reforma propiciada por la Ley 82/78, una delimitación a tales efectos de extradición del ámbito de tales «actos de terrorismo», y desde esta óptica adquirirá sentido, en mi opinión, el inciso final del apartado g) del artículo 1.º, 2 de la ley.

---

<sup>51</sup> El senador Iglesias Corral, en defensa del dictamen de la Comisión de Constitución del Senado sobre el entonces Proyecto de Ley Orgánica, diría al respecto (*DSS*, 83, 19 noviembre 1980, pág. 4219), que «la índole penal de estas disposiciones asegura una interpretación restrictiva y que, por otro lado, las disposiciones de esta naturaleza exigen aquella dignidad punitiva que es condición *sine qua non* para servir a la causa de la sociedad».

C) *Ámbito material de la suspensión individual*

Interrogarnos sobre cuál es el ámbito material de la suspensión, es tanto como cuestionarnos acerca de los derechos que, llegado el caso, pueden ser suspendidos en su ejercicio.

El propio artículo 55,2 prevé que la suspensión podrá afectar a los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3. La Ley Orgánica que nos ocupa, en su artículo 2.º, viene a contemplar igualmente el ámbito material de la suspensión, que podrá afectar a todos o algunos de los siguientes derechos fundamentales:

- a) El derecho a ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la detención;
- b) El derecho a la inviolabilidad del respectivo domicilio y a no soportar en él registro alguno sin su consentimiento o resolución judicial que lo supla.
- c) El derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas o telefónicas, y al secreto de éstas.

Obviamente, la suspensión no tiene de modo necesario que afectar a todos estos derechos, sino que puede suspenderse uno de ellos aisladamente.

Una problemática importante que es factible suscitar en relación con el ámbito personal de aplicación de la ley, aún cuando relacionada con el ámbito material que abordamos en este epígrafe, nos viene planteada por la prescripción del artículo 2.º, 1 de la Ley Orgánica 11/80. Comienza determinando el citado precepto que será a las personas comprendidas en el ámbito del artículo 1.º de la propia ley a quienes se podrá suspender tales derechos, tras lo cual se añade: «... por su *presunta* participación o colaboración en las acciones enumeradas en el mismo»; en definitiva, la aplicación de unas medidas de excepción se basa en una presunción.

No sólo se resume la integración o relación de la persona concreta que va a verse privada de algunos de sus derechos constitucionales con una banda armada o con elementos terroristas, sino que no es necesario que esté probada su participación o colaboración en una de las acciones delictuales contempladas por el artículo 1.º, 2.

No voy a incidir en la repetición de cuanto ya apuntáramos en epígrafes anteriores. Recordaremos, no obstante, que en relación con este punto concreto, la Ley 56/78 eludía esa referencia a la presunción al determinar en su artículo 1.º que: «Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables a las personas *implicadas* en los delitos...», y, como es obvio, parece deducirse de tal prescripción que las disposiciones de la citada norma legal no podrían aplicarse más que cuando se hubiese constatado fehacientemente la 'implicación', y no cuando sólo existiese una 'presunción'.

Bien es verdad que la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 55,2 parece optar por la 'implicación', contradiciéndose con lo anteriormente señalado, en el inciso inicial del artículo 3.º («Los detenidos, por hallarse *implicados* en cualquiera de los delitos...»), pero no es menos cierto que esta *contradictio in terminis* se explica fácilmente si se piensa que la redacción definitiva del artículo 3.º fue fruto de una enmienda *in voce* de aproximación entre los artículos 4.º y 5.º del dictamen y que, básicamente, dicha enmienda se inspiró —por no decir que copió casi literalmente— en la redacción que había propuesto el Grupo Comunista en su enmienda número 140, en la que, a su vez, no se hacía otra cosa que transcribir la redacción del artículo 2.º de la Ley 56/78; de ahí la contradicción, pues el artículo 2.º de este último texto normativo, en concordancia con el artículo 1.º, no se refería a la 'presunción' sino a la 'implicación' de los detenidos.

Y lo que acabo de apuntar puede tener bastante trascendencia, pues no debe olvidarse que la autoridad gubernativa, sobre la base de una 'presunción', puede privar de un determinado derecho a una persona que más tarde puede ser declarada completamente inocente por el competente órgano jurisdiccional<sup>52</sup>. De ahí que para, en lo posible, soslayar tan negativas consecuencias, es ineludible que la ley se aplique de un modo restrictivo, esto es, que no se adopten medidas excepcionales sin que existan fundadas sospechas de que media la relación o integración a que se refiere la norma legal, y de que se ha participado o colaborado en las acciones delictuales enumeradas por la ley.

<sup>52</sup> No puede olvidarse algo que, en relación con la Ley 56/78, ponía de relieve en los debates de esta Ley Orgánica el diputado del PNV, Vizcaya Retana (*DS*CD, 125, 29 octubre 1980, pág. 7886): «nos hemos encontrado —afirmará— con que numerosas personas que realizan actividades políticas perfectamente legalizadas... han sufrido la incomunicabilidad, y nos hemos encontrado después con que se les ha puesto en libertad inmediatamente, en cuanto su causa ha pasado a la Audiencia Nacional...»

Señalaremos, por último, que según el artículo 2.º, 2 de la Ley Orgánica 11/80, las resoluciones en que se decreten las suspensiones del ejercicio de los correspondientes derechos «serán notificadas inmediatamente a los interesados». Evidentemente, tal prescripción, en el supuesto de suspensión del derecho contemplado por el artículo 17,2 de la Constitución, parece venir exigida por el propio Código constitucional, cuando en su artículo 17,3 se conforma el derecho de todo detenido a ser informado de forma inmediata y de modo que le sea comprensible de sus derechos y de las razones de su detención; y si uno de tales derechos es el de ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial en el plazo máximo de setenta y dos horas, y tal derecho es suspendido, obviamente, es necesario notificarle la resolución por la que se acuerda dicha suspensión.

No creo pueda afirmarse otro tanto respecto de los derechos que contempla la Constitución en el artículo 18, apartados 2 y 3, pero, como parecía lógico, la ley ha generalizado la disposición a que me estoy refiriendo. Tan sólo se prevé una salvedad, en relación con las resoluciones en que se decreta la suspensión del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones, respecto de las cuales no regirá la obligatoriedad de la notificación cuando con ello se pueda comprometer el resultado de las investigaciones.

Indiquemos para finalizar que esta exigencia de la comunicación de las resoluciones aparece en la Ley Orgánica 11/80 como una novedad respecto de las normas que, en cierto modo, la han precedido, esto es, el Decreto-ley 21/78 y la Ley 56/78.

#### D) *Procedimiento formal de la suspensión*

Cuestión de extraordinaria importancia era lógicamente la de las garantías, esto es, «la forma» a que había de ajustarse la suspensión incluyendo dentro de este punto tanto la determinación del órgano u órganos competentes para adoptarla, cuanto el procedimiento que debían observar.

Como no podía ser de otra manera, el artículo 55,2 nada señalaba al respecto, limitándose a indicar que habría de ser una ley orgánica la que determinara «la forma» de la suspensión, que, en todo caso, debería contar con la garantía de «la necesaria intervención judicial».

Tal situación iba a dar lugar a posiciones doctrinales realmente di-

vergentes, en especial respecto a la cuestión clave de la determinación del órgano competente para adoptar la resolución de la suspensión de derechos.

El abanico de posturas abarcará desde quienes consideran que es necesaria la previa intervención judicial para la suspensión, hasta quienes estiman que debe ser el Ejecutivo quien decrete tales suspensiones, pasando por otros autores que opinan que sería conveniente la intervención del Tribunal Constitucional.

Y así, Cruz Villalón<sup>53</sup>, estrictamente, cree que la suspensión individual exige la previa intervención judicial; para este autor, el significado de la referencia constitucional del artículo 55,2 a que la suspensión debe ser «de forma individual y para personas determinadas» no debía ser otro que el de que antes de prescindir de las garantías de los derechos suspendibles sería necesaria una decisión de las supremas autoridades gubernativas respecto a dicha persona individual, y con una serie de garantías que básicamente habrían de centrarse en la intervención judicial caso por caso<sup>54</sup>.

Lucas Verdú<sup>55</sup> estima que habría sido oportuno precisar en el texto constitucional que la necesaria intervención judicial correspondería al Tribunal Constitucional, y en análogo sentido se pronuncia Gómez-Reino<sup>56</sup>. Por su parte, De Esteban y López Guerra<sup>57</sup> consideran que debe ser el Ejecutivo, bien él mismo, bien a su iniciativa, quien pueda decretar la suspensión, y de modo semejante se pronuncia Serrano Alberca<sup>58</sup>, para

<sup>53</sup> Pedro Cruz Villalón, artículo citado, «La protección extraordinaria...», páginas 708-709.

<sup>54</sup> Esto, según Cruz Villalón, planteará ciertos problemas, pues, en relación con los derechos del artículo 18,2 y 3, la garantía constitucional básica consiste precisamente en la intervención judicial. Y ello, hasta tal punto que cabe perfectamente afirmar que la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones consiste en que aquél no puede ser registrado ni estas intervenidas sin una decisión judicial. De ahí que desde el momento en que, según el citado autor, la suspensión individual exige la *previa* intervención judicial, la diferencia entre la situación normal de las garantías y la de su suspensión individualizada se hace más problemática, hasta el extremo de que si la ley (de desarrollo del 55,2), quiere otorgar facultades que se salgan de las ordinarias se ve obligada a caer en la inconstitucionalidad.

<sup>55</sup> Pablo Lucas Verdú, *ob. cit.*, pág. 147.

<sup>56</sup> Enrique Gómez-Reino y Carnota, *Las libertades públicas en la Constitución*, en la obra colectiva, *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, Madrid, 1978, página 65.

<sup>57</sup> Jorge De Esteban y Luis López Guerra: obra citada, *El régimen...*, tomo I, página 233.

<sup>58</sup> José M. Serrano Alberca, artículo cit., «Comentario...», pág. 610.



quien podría pensarse que el órgano competente para decretar la suspensión sería el Gobierno, como ocurre en los supuestos de los estados de alarma y excepción (aunque, en mi opinión, respecto a este último, es el Congreso quien tiene, en definitiva, la palabra), bien que, dadas las garantías que se establecen, es más realista dar la competencia al Ministerio del Interior o a los propios gobernadores civiles en casos de urgencia.

Por mi parte, creo necesario efectuar las siguientes consideraciones:

— En primer término, el texto constitucional habla de que la suspensión podrá hacerse «con la necesaria intervención judicial»; consiguientemente, no debe deducirse del precepto constitucional que sea ineludible para la suspensión individual la previa intervención de la autoridad judicial.

— En segundo lugar, aunque el artículo 18 de la Ley Fundamental de Bonn prevea que será el Tribunal Constitucional Federal el que decida sobre la privación de ciertos derechos y sobre su alcance, en relación con quienes los utilicen abusivamente para combatir el orden fundamental demoliberal, no creo que ello dé pie para postular que la intervención judicial a que se refiere nuestra Ley de leyes deba corresponder al Tribunal Constitucional. Entre otras razones, porque la institución del abuso de los derechos contemplada por el citado artículo 18 de la Ley de Bonn es sensiblemente distinta al instituto que normativiza el artículo 55,2, tal y como he intentado poner de relieve en otro estudio sobre el artículo 55 de nuestra Constitución. Además, en mi opinión, la atribución de la intervención judicial al Tribunal Constitucional sería un elemento de clara disfuncionalidad respecto a la finalidad perseguida por el legislador constituyente al contemplar en nuestra *lex leguum* la suspensión individual del ejercicio de ciertos derechos.

— En tercer término, la suspensión individualizada afecta a tres derechos de muy dispar naturaleza; por consiguiente, las medidas que en cada uno de los supuestos pueda entrañar la suspensión son distintas, de lo que creo debe inferirse que no era procedente establecer un régimen general común a los tres supuestos.

— Finalmente, y sentado lo anterior, parece lógico pensar que, según sean las circunstancias, y según se trate de uno u otro derecho, deberá ser la autoridad gubernativa (más en detalle, el ministro del Interior) o la autoridad judicial la competente para acordar la suspensión. Ahora bien, en el supuesto de que, por razones de urgencia o por cualesquiera otras, fuere la autoridad gubernativa la que decretara la suspensión, es preciso

señalar que la intervención judicial deberá tener lugar en el más breve plazo, confirmando o revocando la medida gubernativa. Además, la intervención del juez no puede quedar limitada a confirmar o revocar una decisión gubernativa, ni tan siquiera a decidir tan sólo la suspensión individual; por el contrario, en los supuestos en que se produzca la suspensión, la autoridad judicial, en mi opinión, deberá mantener una intervención permanente que, según los supuestos, deberá materializarse de una u otra forma<sup>59</sup>.

Hasta aquí me he referido tan sólo a opiniones doctrinales. Ahora, es preciso analizar en detalle la normativa legal. Ante todo, es necesario poner de relieve que la Ley Orgánica de desarrollo de los supuestos previstos por el artículo 55,2 de la Constitución no establece un régimen general al respecto, proveyendo en cada caso concreto a qué autoridad pertenece resolver sobre la suspensión, lo que, por cierto, se separa radicalmente de la redacción inicial del proyecto gubernamental, cuyo artículo 55 prescribía de modo general que la suspensión sería acordada por el ministro del Interior, siendo factible, en los casos de urgencia inaplazable, que la resolución fuese adoptada por la autoridad gubernativa en quien delegara el ministro o por los gobernadores civiles respectivos.

En el mentado proyecto, el papel del juez quedaba circunscrito a la confirmación o revocación de la resolución suspensiva, y aún en algún supuesto (el de suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio), ni tan siquiera correspondía al juez tal función, pues en ese caso la autoridad judicial debía limitarse a recibir una comunicación por parte de la autoridad gubernativa de las medidas que ésta hubiera adoptado a raíz de la suspensión. No es de extrañar esta redacción inicial porque los textos que van a preceder a la Ley Orgánica 11/80 van a seguir una filosofía semejante (tal sucede con el Decreto-ley 21/78 y con la Ley 56/78).

El intento de las formaciones parlamentarias situadas a la izquierda del espectro político de, como señalara Solé Tura<sup>60</sup>, «judicializar» el texto,

<sup>59</sup> En análogo sentido se pronuncia Serrano Alberca (art. cit., «Comentario...», página 610). Por su parte, Berdugo Gómez de la Torre (art. cit., «Garantías en la Constitución...», pág. 76), tras admitir que las posibilidades de interpretación que ofrece «la necesaria intervención judicial» son múltiples, pues cabe, desde que sea necesariamente el juez quien mediante resolución establezca si debe producirse o no la suspensión, hasta que la intervención se reduzca a recibir una información de la decisión tomada por la autoridad policial, se muestra partidario de seguir un sistema análogo al expuesto en primer lugar.

<sup>60</sup> *DSCD*, 125, pág. 7880.

no tendrá éxito ni en el seno de la Ponencia, ni tampoco en el de la Comisión<sup>61</sup>; sin embargo, en último término, una enmienda *in voce* transaccional presentada por el diputado centrista Alzaga Villaamil durante el decurso de los debates en el Pleno de la Cámara Baja dejaba sin efecto los apartados 1, 2 y 3 del artículo 55 del proyecto, correspondientes al texto del artículo 4.º, apartados 1, 2 y 3 del texto del dictamen, siguiéndose de todo ello un cambio sustancial en la filosofía inspiradora del texto en relación con quién debía ser la autoridad competente para resolver sobre la suspensión, con la subsiguiente potenciación de la autoridad judicial, lo que, obviamente, parece mucho más acorde con el espíritu del legislador constituyente y, desde luego, con la naturaleza de la institución.

Dicho lo que antecede, voy a pasar a analizar, sucesivamente, el «procedimiento» que debe observarse según la ley para la suspensión de cada uno de los tres derechos suspendibles de modo individual. La autoridad competente en cada caso específico, los aspectos propiamente procedimentales y las garantías que se contemplan, serán básicamente los puntos en que centraré mi análisis.

a) *La suspensión del derecho del artículo 17,2 de la Constitución*

Como sabemos, el artículo 17,2 de nuestro Código político, tras determinar que la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, constitucionaliza el derecho de todo detenido a ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial en el plazo máximo de setenta y dos horas desde su detención. En consecuencia, la suspensión del citado derecho implica que la detención preventiva podrá prolongarse el tiempo necesario para los fines propios de la investigación, hasta un máximo de otros siete días (lo que suma un total de diez días).

¿Cuál es la autoridad competente para resolver sobre la suspensión?

El apartado uno del artículo 3.º de la ley contiene una redacción un tanto equívoca al respecto, puesto que parece dar a entender que tal auto-

---

<sup>61</sup> Es significativo al respecto que el apartado 1.º del artículo 55 del proyecto que, con carácter general, atribuía al Ministro del Interior la resolución suspensiva de los derechos, sólo sería enmendado por el Grupo Parlamentario Comunista (enmienda número 139), de lo que debe deducirse que las restantes formaciones se mostraban conformes con tal prescripción.

ridad es la gubernativa. Y así, se habla de «detención gubernativa», y se indica que ésta podrá prolongarse más allá de las setenta y dos horas «siempre que tal propuesta se ponga en conocimiento del juez antes de que transcurran las setenta y dos horas de la detención», con lo que parece que, implícitamente, se sobreentiende que debe bastar con que medie ese requisito formal de la comunicación al juez en el plazo antedicho.

Frente a tal apariencia, es preciso constatar de modo inequívoco que la autoridad competente para decretar la suspensión individual del derecho previsto en el artículo 17,2 no es otra que la autoridad judicial. Y ello, por las siguientes consideraciones:

— En primer término, porque aunque la ley hable de «detención gubernativa», el empleo de tal terminología es inadecuado, y no sólo porque choca frontalmente con la terminología del 17,2, que habla de «detención preventiva», sino porque tal detención no puede tener otro carácter que el meramente preventivo, pues obedece a la implicación en unas acciones delictuales concretas.

— Y en segundo lugar, porque aunque a primera vista pueda inferirse de la redacción del inciso segundo del apartado uno del artículo 3.º de la ley que basta con que la propuesta de prolongación de la detención se ponga en conocimiento del juez («siempre que tal propuesta...»), esto no es más que un espejismo jurídico que queda absolutamente desvirtuado por el inciso final del citado apartado, que, taxativamente, prescribe: «el juez, en el término previsto en el artículo 496 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, denegará o autorizará la prolongación propuesta». Consiguientemente, el juez, en el plazo de veinticuatro horas<sup>62</sup>, contadas como es obvio desde que tuviera conocimiento de la propuesta gubernativa, tiene la obligación de denegar o autorizar la prolongación de la detención preventiva, lo que debe hacer de un modo positivo y explícito. No basta con el silencio como, por ejemplo, se establecía en el artículo 2.º *in fine* del Real Decreto-ley 21/78<sup>63</sup>, pues podría conducir —como subrayara el diputado Peces-Barba en los debates sobre la Ley 56/78<sup>64</sup>— «al cum-

<sup>62</sup> Según el artículo 496 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: «El particular, autoridad o agente de policía judicial que detuviere a una persona, en virtud de lo dispuesto en los precedentes artículos, deberá ponerla en libertad o entregarla al juez más próximo, al lugar en que hubiere hecho la detención, dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la misma...»

<sup>63</sup> Según tal precepto, se había de entender que el juez aceptaba tácitamente la prórroga si dejaba transcurrir el plazo de setenta y dos horas desde que se le hubiera comunicado la prolongación de la detención por la autoridad gubernativa.

<sup>64</sup> DSCD, 118, 27 de julio de 1978, pág. 4692.

plimiento de una de las leyes que más se usan en todos los juzgados y tribunales del mundo, que es la ley del menor esfuerzo», sino que es ineludible la expresa manifestación de la voluntad del juez.

De lo anteriormente expuesto, puede inferirse sin gran esfuerzo que la autoridad competente para resolver sobre la suspensión es la judicial, quedando la función de la autoridad gubernativa limitada a formular la propuesta corespondiente. Dicho con simpleza, la iniciativa corresponderá a la autoridad gubernativa y la resolución final a la judicial. Pero es que, además, ésta puede, en su caso, revocar la autorización de prolongación de la detención en cualquier momento.

No termina aquí la intervención judicial, pues el artículo 1.º, 2 de la ley ha establecido una serie de *garantías adicionales*. Y así, durante la detención, el juez puede en todo momento requerir información y conocer personalmente, o mediante delegación en el juez de instrucción del partido o demarcación donde se encuentre el detenido, la situación de éste. De otra parte, y aunque a diferencia de la Ley 56/78 nada diga la Ley Orgánica 11/80, creo que una nueva garantía viene dada por la prescripción del artículo 496 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que establece, como ya he reseñado, la obligación de la autoridad que haya practicado la detención de una persona de entregarla a la autoridad judicial en el plazo de veinticuatro horas, y que, en el caso que me ocupa, debe interpretarse, tal y como hacía el párrafo segundo, del artículo 2.º de la Ley 56/78, en el sentido de que el juez competente debe tener conocimiento de la detención en el plazo antedicho.

Bien es verdad que la Ley Orgánica 11/80 no incorpora explícitamente a su articulado la prescripción que acabo de contemplar; pero no lo es menos que, de una parte, el artículo 496 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal forma parte del ordenamiento jurídico general en materia procesal criminal; de otra, el legislador podía haberse limitado en el inciso final del apartado uno del artículo 3.º a determinar el plazo de veinticuatro horas y, sin embargo, ha preferido aludir genéricamente al ya citado artículo 496; y, además, la mentada Ley Orgánica faculta al juez para que en cualquier momento de la detención pueda requerir información y conocer personalmente la situación del detenido; y la concreta referencia de la ley a «en todo momento» debe exigir que el juez esté al corriente de la detención lo antes posible para de esta forma poder estar correctamente informado.

De todo lo dicho se desprende que la interpretación dada con anterioridad se ajusta —en mi opinión— al espíritu del legislador. Y, ade-

más, estamos ante una norma relevante, pues, partiendo de la idea de que el juez es el garante de los derechos humanos, una importante garantía para los detenidos por mor de la aplicación de esta ley está en que en el plazo de veinticuatro horas, contadas desde el momento de la detención, el juez tenga conocimiento de la misma.

Por último, la Ley Orgánica que nos ocupa contempla como nueva garantía adicional la posible intervención del Ministerio Fiscal en orden a cumplir las competencias que en defensa de la legalidad le corresponden. A este respecto, debo recordar que Ministerio Fiscal, según el artículo 124,1 de nuestro Código político, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos; y que para el cumplimiento de tales misiones corresponden al Ministerio Fiscal, según el artículo 3.º de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, entre otras, estas dos funciones específicas: velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa, e intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de las medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos.

Y cuantas garantías adicionales hemos reseñado, se entienden sin perjuicio de las actuaciones judiciales pertinentes en caso de utilización injustificada o abusiva de las facultades gubernativas contenidas en general en la Ley Orgánica, pues, como prescribe el artículo 55,2 de nuestra norma fundamental, esa utilización injustificada o abusiva producirá responsabilidad penal<sup>65</sup>.

En relación con la suspensión del ejercicio del derecho del artículo 17,2 es preciso, finalmente, comentar la prescripción, tremendamente controvertida por cierto<sup>66</sup>, del apartado tres, del artículo 3.º de la Ley Or-

---

<sup>65</sup> Creo necesario dejar constancia de las grandes mejoras, en lo que a las garantías para los detenidos se refiere, y, en general, a la «judicialización» de la suspensión del ejercicio del derecho del artículo 17,2 de la Constitución, introducidas por el legislador a lo largo de los debates, y, específicamente, en el Pleno del Congreso. Para comprender la entidad de tales mejoras, nos bastará recordar que el artículo 56 del proyecto no preveía taxativamente la comunicación de la propuesta de prolongación de la detención al juez; daba por sentado que éste debía limitarse a confirmar tal prolongación; no contemplaba la necesidad de un pronunciamiento explícito por parte de la autoridad judicial y tampoco facultaba al juez para, en su caso, revocar la decisión de prolongar la detención más allá de las setenta y dos horas.

<sup>66</sup> En el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra

gánica, en el que se contempla la posibilidad de ordenar la incomunicación del detenido por el tiempo que se estime necesario mientras se completan las diligencias o la instrucción sumarial.

La incomunicación —que, dicho sea al respecto, es un instrumento procesal común en la legislación comparada semejante a la ley que comentamos; recordemos, por ejemplo, el «bloqueo de contacto» alemán— puede ser acordada por «la autoridad que haya decretado la detención o prisión». ¿Qué significa lo que acabo de transcribir? Evidentemente, no hay duda alguna en relación con la prisión, puesto que la «prisión preventiva», por la que se interna una persona en un establecimiento penitenciario para asegurar los fines del sumario y, eventualmente, la ejecución de la pena, sólo puede ser decretada por la autoridad judicial. Las dudas se suscitarán por contra en la referencia legal a «la autoridad que haya decretado la detención».

Incuestionablemente, *ab initio*, es la autoridad gubernativa la que decreta la detención y, en consecuencia, será ella, misma la que podrá ordenar la incomunicación del detenido. Ahora bien, si se suspende el derecho del artículo 17,2 y la detención se prolonga más allá de las setenta y dos horas, creo que deberá ser la autoridad judicial la que, al mismo tiempo que se pronuncia explícitamente sobre la prolongación, decida sobre si se mantiene la incomunicación durante el período en que subsista la detención preventiva; no en vano, en tal supuesto, es ya la autoridad judicial la que ha decretado la prolongación de la detención<sup>67</sup>.

Considero necesario poner de relieve que el hecho de que la incomunicación aparezca recogida en el artículo 3.º de la ley, no implica que la aplicación de este precepto a una persona determinada deba hacerse en bloque; esto es, no a todo detenido por mor de la aplicación de la Ley Orgánica 11/80, y por el mero hecho de serlo, debe aplicársele la incomunicación; por contra, esta determinación exige una resolución específica; en primer término, de la autoridad gubernativa que decrete la

---

la Ley Orgánica 11/80, el recurrente sostendrá que el artículo 3.º, 3, de la ley viola el artículo 17,3 de la Constitución, que no puede ser objeto de suspensión, pues la aludida disposición equivale a eliminar prácticamente el derecho a la asistencia al detenido. Por el contrario, el abogado del Estado representante del Gobierno argüirá que el artículo 17,3 incluye una provisión normativa de futuro, con margen de discrecionalidad al legislador orgánico, y, entre tanto, se salva el derecho de defensa que afecte al detenido o preso.

<sup>67</sup> Una interpretación muy próxima fue dada en el seno de la Comisión de Justicia, y en relación con el artículo 2.º de la que sería Ley 56/78, por el diputado socialista Sotillo Martí (DSCD, 111, Comisión de Justicia, 17 de julio de 1978, pág. 4308).

detención, y en un momento ulterior, de la autoridad judicial, en el preciso instante en que se ponga a su disposición la persona detenida, o cuando deba pronunciarse explícitamente sobre la propuesta de prolongación de la detención preventiva si el detenido ha sido ya incomunicado<sup>68</sup>.

En definitiva, no se puede aplicar automáticamente la medida de la incomunicación puesto que el artículo 3.º no da pie para que sea aplicado en bloque, y además, porque uno de los aspectos característicos de este instituto es su aplicación, caso por caso, atendiendo, por tanto, a las circunstancias concretas de cada supuesto.

La incomunicación puede ser ordenada por el tiempo que se estime necesario, pero evidentemente tiene unos límites marcados por la propia ley: el período que tardan en completarse las diligencias, en el caso de la detención, y el tiempo que consuma la instrucción del sumario, en el supuesto de prisión.

Las críticas a la medida procesal que acabo de examinar han sido tanto a lo largo de los debates de la Ley 56/78, como durante las discusiones de la Ley Orgánica 11/80, sustancialmente idénticas. Así, en las deliberaciones sobre la que sería Ley 56/78, el diputado vasco Cuerda Montoya<sup>69</sup> consideraba al respecto que la solución estaba en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo artículo 506 hacía referencia claramente al problema de la incomunicación, confiriéndose a la autoridad judicial la facultad para que cualquier detenido o preso pueda estar incomunicado por todo el tiempo que se considere que es el adecuado, aunque se señala un plazo al efecto (por regla general, no debe durar más de cinco días). Y en los debates en el Pleno de la Cámara Baja sobre la Ley Orgánica que me ocupa, el diputado Bandrés Molet<sup>70</sup> afirmaría: «Incomunicación, sí, señores diputados, cuando sea necesaria, pero incomunicación ordenada por el juez natural, e incomunicación en la cárcel; no incomunicación decretada por el señor ministro del Interior...»

---

<sup>68</sup> Es curioso constatar al respecto que en el proyecto gubernamental no aparecía contemplada la incomunicación, lo cual resulta todavía más sorprendente si se tiene presente que tal medida procesal aparecía contemplada en la Ley 56/78, aunque no en el Real Decreto-ley 21/78. Sorprendentemente, sería una enmienda del Grupo Comunista (la núm. 140), inspirada en el correspondiente precepto de la Ley 56/78, la que daría pie para que la Ponencia incorporara al texto de su *Informe*, como apartado 3.º del en aquellos momentos artículo 5.º, tal medida procedimental.

<sup>69</sup> DSCD, 111, Comisión de Justicia, 17 de julio de 1978, pág. 4307.

<sup>70</sup> DSCD, 125, 29 de octubre de 1980, pág. 7863.



Constatada la polémica, voy a referirme finalmente a *las garantías* que, aún en el caso de incomunicación, consagra la ley.

El artículo 3.º, 3, en su inciso final, salva explícitamente el derecho de defensa del detenido o preso incomunicado, lo que creo debe entenderse prioritariamente en relación con el aspecto quizá más relevante de tal derecho: el de asistencia de letrado. Se establece asimismo que la incomunicación se llevará a cabo sin perjuicio «de lo que establezca la ley en desarrollo del artículo 17,3 de la Constitución». Creo que esta última referencia es en cierto modo una dúplica de la precedente, y ello porque en realidad el aspecto que básicamente debe contemplar la Ley Orgánica de desarrollo del artículo 17,3 es el de la asistencia de letrado al detenido, porque, como parece obvio, los otros derechos del artículo 17,3 son de aplicación directa sin necesidad de una ley de desarrollo; me refiero como es lógico al derecho de todo detenido a ser informado de forma inmediata y de modo que le sea comprensible de sus derechos y de las razones de su detención, y al derecho a no poder ser obligado a declarar. Estos dos importantes derechos constitucionales no tienen por qué verse afectados cuando el detenido sea incomunicado.

En cuanto al derecho de asistencia de letrado, soy consciente de la dificultad que plantea su concreción práctica en el supuesto de la incomunicación, pero no hay que olvidar que, como esgrimiera el abogado del Estado personado ante el Tribunal Constitucional en representación del Gobierno (en el recurso de inconstitucionalidad ya referido)<sup>71</sup>, el artículo 17,3 incluye una provisión normativa de futuro con margen de discrecionalidad al legislador orgánico y entretanto la ley que comentamos salva el derecho de defensa del detenido o preso. Y de otro lado, como reconociera el diputado comunista Solé Tura<sup>72</sup>, éste es un tema que no ha quedado plenamente resuelto en esta ley, pero la referencia explícita a la ley de desarrollo del artículo 17,3 abre un camino, abre una vía «que es necesario utilizar con consciencia de lo que ello significa»<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Vid. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 1981, 5, págs. 327 y sigs.

<sup>72</sup> *DSCD*, 125, pág. 7880.

<sup>73</sup> También el diputado vasco Vizcaya Retana (*DSCD*, 125, pág. 7885), valorará en lo que de avance supone la enmienda transaccional por mor de la cual se incorporaría al texto del artículo 3.º, 3, esa referencia al artículo 17,3 de la Constitución.

b) *La suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio*

Evidentemente, «la forma» que prevé el artículo 4.º de la Ley Orgánica para la suspensión de este derecho es radicalmente distinta de la contemplada para la suspensión a que me he referido con anterioridad. Quizá, entre otras razones, por el modo como se contempla la suspensión de este derecho. Y es que la suspensión de la inviolabilidad del domicilio se conecta con la detención de los presuntos responsables de las acciones a que se refiere el artículo 1.º de la ley.

Es la autoridad gubernativa, y más en concreto los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la que, sin necesidad de autorización o mandato judicial previo, puede proceder a la inmediata detención de aquellos presuntos responsables. Tal prescripción es absolutamente lógica y no puede tildarse ni mucho menos de excepcional, pues no se puede olvidar que el artículo 492, 4.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal obliga a la autoridad o agente de policía judicial a detener a aquella persona de cuyos antecedentes, o de las circunstancias del hecho delictivo, pueda presumirse que no comparecerá cuando fuere llamado por la autoridad judicial, y ello aunque no estuviere procesado, con tal que concurren las dos circunstancias siguientes: 1.ª que la autoridad o agente tenga motivos racionalmente bastantes para creer en la existencia de un hecho que presente los caracteres de delito; y 2.ª que los tenga también bastantes para creer que la persona a quien intente detener tuvo participación en él.

Como puede apreciarse, la suspensión del ejercicio del derecho contemplado por el artículo 18.2 de nuestra *lex legum* parece vincularse en el apartado uno del artículo 4.º, en una relación de causa a efecto, con el hecho de la detención en un determinado domicilio, en el que se ocultasen o refugiasen, de los presuntos responsables de las acciones recogidas en la enumeración del artículo 1.º de la ley, supuesto en el que los propios miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán proceder sin necesidad de autorización o mandato judicial previo al registro de los efectos o instrumentos que en el domicilio se hallaren y que pudieren guardar relación con los delitos de que se les acusase. Es claro que no puede ignorarse que tanto la detención en esos supuestos como el registro de los domicilios en que se encuentren los presuntos responsables se puede basar a veces en meras sospechas racionales de que en los domicilios respecto de los cuales se va a proceder a la suspensión del derecho a la inviolabilidad se encuentran presuntos responsables (el pro-

yecto, en su artículo 57, habla de «los supuestamente responsables»), y ello puede implicar un cierto principio de inseguridad jurídica, no tan acusado en cualquier caso como describiese el diputado Bandrés Molet en el Pleno de la Cámara Baja <sup>74</sup>, y, en todo caso, la posible transgresión siempre dependerá del modo de aplicación de la ley, no de que la ley venga a conformar una violación de tal principio constitucional.

En definitiva, el sistema seguido por la ley para la suspensión del derecho objeto de consideración me parece más satisfactorio que el adoptado por el Real Decreto-ley 21/78 y por la Ley 56/78, sistema este último basado en el recurso a la ficción de considerar flagrantes los delitos comprendidos en las respectivas disposiciones, ficción que se hacía «a los efectos prevenidos en el artículo 553 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal», precepto este último que exime a los agentes de policía de la obligación de obtener un mandamiento judicial para proceder a un registro domiciliario en caso de flagrante delito. Y es que, como ha destacado la doctrina <sup>75</sup>, mientras en el caso de delito efectivamente flagrante esta exención se halla justificada y el domicilio afectado está perfectamente singularizado, cuando, arbitrariamente, se asimila a los delitos flagrantes otros que no lo son, los domicilios españoles afectados por esta exención son potencialmente todos.

Con la redacción finalmente adoptada por la Ley Orgánica, estimo, como ya he puesto de relieve, que en buena medida desaparece, o al menos disminuye sensiblemente, tal hipotética arbitrariedad, pues ahora ya no se opera sobre la base de una ficción jurídica, sino que por el contrario se actúa sobre una previa presunción de responsabilidad por unas acciones delictuales concretas y, obviamente, predeterminadas.

El que sea la autoridad gubernativa la que *a priori* decida, sin intervención judicial alguna, parece viene exigido por las especiales circunstancias a que se refiere la ley y, en definitiva, por su específica naturaleza.

Una última cuestión debe suscitarse en relación con la suspensión del ejercicio del derecho contemplado por el artículo 18,2 de nuestra magna carta política. Es el tema de las garantías previstas por la norma legal, y, en concreto, la intervención judicial establecida al respecto.

Se refiere a todo ello el apartado dos, del artículo 4.º, según el cual

<sup>74</sup> «Se regula —afirmará Bandrés (*DSCD*, 125, pág. 7864)— una especie de registro que yo llamaría registro universal... porque toda actuación funciona sobre la sospecha o presunción...»

<sup>75</sup> Pedro Cruz Villalón, art. cit., *La protección...*, pág. 710.

el ministro del Interior o, en su defecto, el director de la Seguridad del Estado, comunicará inmediatamente al juez competente el registro efectuado, las causas que lo motivaron y los resultados obtenidos del mismo, con especial referencia a las detenciones que, en su caso, se hubiesen practicado<sup>76</sup>. Como puede apreciarse, la intervención judicial tiene un carácter muy reducido. El juez no puede más que adoptar una actitud meramente pasiva. La «necesaria intervención judicial» de que habla el artículo 55,2 de la Constitución queda un tanto hibernada. Y es que, de la literalidad del artículo 4.º, 2 ni tan siquiera parece entreverse un control o, si se prefiere, una intervención judicial *a posteriori*, pues el juez debe adoptar una actitud meramente receptiva de la comunicación que reciba del ministro o, en su caso, del director general, sin que dé pie el citado precepto para una acción positiva por parte del juez competente que, evidentemente, no es otro que el contemplado por el artículo 6.º de la ley, al que más adelante me referiré.

Bien es verdad que en relación con lo dicho, tampoco cabe pensar en que el juez debiera intervenir *a priori*, pues si para ordenar un registro en los casos contemplados por la ley fuese necesario el previo mandato judicial, entonces no habría suspensión alguna del derecho del artículo 18,2, cuya garantía se cifra precisamente en la necesidad de resolución judicial previa para entrar o registrar cualquier domicilio<sup>77</sup>. Sin embargo, se echa en falta algún mecanismo que posibilite una intervención judicial *a posteriori*, como parece obvio, pero de resultas de la cual el juez pueda ser algo más que un mero receptor de una comunicación gubernativa.

Es importante constatar en cualquier caso la especial referencia que en la comunicación debe hacerse respecto a las detenciones que, en su caso, se hubiesen practicado. Y es que, al menos en relación a tan importante aspecto, se posibilita que el juez pueda, de conformidad con el artículo 3.º, 2, requerir información y conocer personalmente, o mediante delegación en el juez de instrucción del partido o demarcación donde se encuentren los detenidos, la situación de éstos. Y tal conocimiento podrá llevarse a cabo inmediatamente, pues inmediata debe ser la comunicación.

Diré para finalizar que parece lógico y acertado que la ley haya li-

<sup>76</sup> Estamos ante una disposición que viene a ser prácticamente una transcripción del párrafo segundo del artículo 3.º de la Ley 56/78.

<sup>77</sup> En el mismo sentido se pronuncia Pedro Cruz Villalón (art. cit., «La protección...», pág. 710).

mitado a tan sólo dos (ministro del Interior y director de la Seguridad del Estado) las autoridades que pueden y deben efectuar la citada comunicación. A este respecto, es preciso señalar que el artículo 57,2 del proyecto, en relación con el 55,2 también del texto del proyecto, facultaba al ministro del Interior a delegar, a efectos de la preceptiva comunicación, en otras autoridades, encontrándose entre éstas los gobernadores civiles<sup>78</sup>.

Y es que no me parece que estemos ante facultades que pueden ser objeto de delegación; además, desde otra perspectiva, como la comunicación debe hacerse a uno de los jueces centrales de instrucción, no parecería muy coherente que, por ejemplo, la autoridad gubernativa que hubiera ordenado el registro y en su caso las detenciones debiera dirigirse directamente al juez central de instrucción. Me parece más funcional<sup>79</sup> que la autoridad que practique el registro se dirija de inmediato al director de la Seguridad del Estado y éste, o el propio ministro, efectúen la oportuna comunicación a la autoridad judicial. Otra cosa habría que decir si esa autoridad no fuese el juez central de instrucción sino el llamado «juez del lugar».

c) *La suspensión del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones*

Una vez más, es preciso dejar constancia de cómo el procedimiento, esto es, «la forma» a que debe ajustarse la suspensión del ejercicio de este derecho, contemplada por el artículo 5.º de la ley, no coincide en absoluto con la prevista para la suspensión de los derechos constitucionalizados en los artículos 17,2 y 18,2 del texto constitucional.

Y así, si en el supuesto del derecho del artículo 17,2 era la autoridad judicial la competente para decretar la suspensión, y en el 18,2 la auto-

---

<sup>78</sup> La enmienda número 267 (Grupo Socialista) solicitaba la supresión de la aludida posibilidad de delegación por considerar indelegables tales facultades. El informe de la Ponencia aceptará de hecho la enmienda y, sobre la base de adaptar la redacción del precepto a lo acordado en el artículo 4.º, 2, del texto del informe, propondrá una redacción sustancialmente idéntica a la que será definitiva.

<sup>79</sup> Discrepo en este punto de la motivación de la enmienda núm 141 (Grupo Comunista), que se basa en la consideración de que quien debe comunicar el registro es quien lo practica, pues supone una absurda complicación burocrática el que éste lo comunique al Ministro del Interior, y éste, a su vez, al juez. Claro es que la aludida enmienda postula que la comunicación se efectúe al juez del lugar, supuesto en el que resulta coherente lo expresado en la motivación de la enmienda.

ridad gubernativa, ahora la autoridad competente puede ser la judicial o la gubernativa, según los casos.

En efecto, la regla general es que sólo el juez competente puede acordar en resolución motivada la observación postal, telegráfica o telefónica; en esta regla, ciertamente, no nos encontramos ante una suspensión del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones, pues, según el propio artículo 18,3, una resolución judicial puede salvar la garantía del secreto de las comunicaciones. Ahora bien, tal principio quiebra en caso de urgencia, pues entonces la medida suspensiva podrá ser ordenada por el ministro del Interior o, en su defecto, por el director de la Seguridad del Estado.

Sin embargo, en este último supuesto, la ley ha contemplado, desde mi punto de vista, muy satisfactoriamente, la «necesaria intervención judicial»; y es que la decisión final en este caso de urgencia corresponde al juez. En efecto, ordenada la observación postal, telegráfica o telefónica por la autoridad gubernativa, ésta debe comunicarlo inmediatamente y por medio de escrito motivado al juez, quien, también de forma motivada<sup>80</sup>, «revocará o confirmará» la resolución del ministro del Interior o del director de la Seguridad del Estado.

Tal regulación supone un refuerzo extraordinariamente importante del papel del juez, lo que es tanto como decir un refuerzo de la garantía del derecho, pues, a la postre, es el juez el garante del mismo; y tal circunstancia resalta especialmente en relación con la normativa precedente.

En efecto, mientras el Real Decreto-ley 21/78 atribuía a la autoridad gubernativa la resolución suspensiva, quedando limitada la intervención judicial a poder revocar total o parcialmente lo acordado por la autoridad gubernativa (ministro del Interior, según el artículo 7.º, 1 del Decreto-ley), y siempre *a posteriori* y sin concreción de plazo alguno dentro del cual debiera darse la resolución judicial, la Ley 56/78, con una filosofía semejante, sigue los mismos pasos, diferenciándose tan sólo de la normativa que la antecede, de una parte, en la determinación de la necesidad de una explícita resolución judicial, fijándose para ello el plazo máximo de setenta y dos horas desde que la autoridad judicial recibiera la comuni-

---

<sup>80</sup> La enmienda núm. 142 (Grupo Comunista) —en la que, por cierto, se inspirará (en algunos puntos será una mera transcripción) la enmienda transaccional *in voce* presentada en el Pleno del Congreso por el diputado Alzaga Villaamil, en nombre de su grupo, que se convertirá en el texto definitivo del actual artículo 5.º de la Ley— postularía la necesidad de que el juez, antes de revocar o confirmar la resolución gubernativa, oyerá en todo caso al Ministerio Fiscal.

cación escrita del ministro del Interior, y de otra parte, en la expresa previsión de que la autoridad judicial podría revocar total o parcialmente, en cualquier momento, la autorización concedida<sup>81</sup>.

Frente a tal normativa, ahora nos encontramos ante un precepto que ha sido fuertemente «judicializado». Es el juez quien debe acordar la observación por un plazo de tres meses; y en caso de prórroga, ésta debe someterse a los mismos trámites, por lo que también debe ser el juez quien tome la resolución motivada de prorrogar las medidas excepcionales. Sólo en caso de urgencia, el control de las comunicaciones podrá ser acordado por la autoridad gubernativa, aunque sólo por un plazo máximo de setenta y dos horas, pues el juez —al que se debe comunicar inmediatamente, por escrito motivado, la adopción de la medida—, también de forma motivada, «revocará o confirmará tal resolución en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que fue ordenada la observación». Este plazo implica, como parece obvio, que la autoridad gubernativa que ordene el control debe, casi al tiempo de tomar tal medida (yo me atrevería a afirmar que casi automáticamente), proceder a comunicarlo al juez, pues éste debe tener un margen de tiempo para tomar la correspondiente resolución motivada.

Aunque el artículo 5.º, 2 se limita a referirse al «juez», éste no puede ser más que el «juez competente» a que se refieren los apartados uno y tres del precepto, esto es, el juez central de instrucción.

Como ya ha quedado reseñado, la resolución por la que se acuerde controlar las comunicaciones puede dejar en suspenso el derecho del artículo 18,3 por un plazo máximo de tres meses, aunque tal plazo puede ser prorrogado por iguales períodos con tal que la prórroga o prórrogas

---

<sup>81</sup> En la misma línea se inscribía el artículo 58 del proyecto, al facultar al Ministro del Interior para ordenar la observación postal..., quedando la autoridad judicial limitada a una intervención *a posteriori* en la que debía confirmar o revocar la adopción de la medida gubernativa, «previa constatación sumaria de la existencia y gravedad de las circunstancias que la justificaron». Con este inciso final, el precepto parecía querer dar a entender que el juez, constatadas tales circunstancias y confirmada su gravedad, debía confirmar la medida adoptada por el Ministro del Interior. Ello suponía establecer un claro condicionamiento, no contemplado, por cierto, por la Ley 56/78, respecto a la necesaria intervención judicial exigida por el texto constitucional. La Ponencia mantendría el texto del proyecto y otro tanto haría la Comisión. Y sería en el Pleno de la Cámara Baja donde, a raíz de la enmienda transaccional *in voce* presentada por el diputado Alzaga Villamil —a la que ya me he referido—, se aprobaría finalmente el que sería texto definitivo del artículo 5.º de la Ley, pues el Senado no introduciría modificación alguna en el mismo.

sucesivas se sometían a idénticos trámites que los previstos para la adopción de la resolución inicial<sup>82</sup>.

Cuando no exista urgencia, la resolución motivada del juez competente deberá responder a una petición previa de la autoridad gubernativa; y éste creo que será el trámite a que se refiere el artículo 5.º,4 de la ley en relación a las prórrogas, pues, como parece lógico y acorde con el espíritu de la propia norma legal, no podrá la autoridad gubernativa prorogar por sí la medida excepcional del control de las comunicaciones ya que aquí no cabe admitir ningún tipo de urgencia; si la autoridad gubernativa considera ineludible tal prórroga, deberá ponerlo en conocimiento del juez, motivadamente, con la suficiente antelación, al objeto de que la autoridad judicial, antes de caducar el plazo por el que se acordó la observación postal, telegráfica o telefónica, pueda haber resuelto, también en forma motivada, lo que estime pertinente. Es importante, desde luego, evitar el peligro de la rutina burocrática a que puede conducir una sucesión ininterrumpida y sistemática de prórrogas.

¿Sobre quién puede acordarse el control de las comunicaciones?

Esta pregunta puede parecer un tanto fuera de lugar, dado que ya ha sido tratada la cuestión del ámbito personal de aplicación del artículo 55,2 de la Constitución y de la ley que lo desarrolla. Ahora bien, la redacción del artículo 5.º,1 puede plantear alguna duda o equívoco, y ello hace necesario el planteamiento de la pregunta precedente y la búsqueda de una respuesta a la misma.

Según el último de los preceptos citados, la observación puede acordarse «para aquellas personas sospechosas de estar integradas o relacionadas con los grupos armados a que se refiere el artículo 1.º». No voy a entrar de nuevo en la ambigüedad del término «relacionadas»<sup>83</sup>, ni tam-

<sup>82</sup> La enmienda número 8 del Grupo de Senadores Vascos propuso un cambio en la redacción del artículo 5.º,1, encaminado a que la prórroga quedara limitada tan sólo a una, lo que se justificaba, pienso que con buen criterio, en que seis meses de suspensión de derechos es un período en principio suficientemente amplio como para pensar que no deba sistemáticamente convertirse en indefinido. No obstante, la enmienda número 3 del Grupo Parlamentario citado parecía admitir, un tanto contradictoriamente con la enmienda anterior, que se pudiese requerir plazo más amplio que el resultante de la prórroga establecida, supuesto en el que se proponía que una nueva petición motivada debería someterse a los mismos trámites. Con ello, se trataba de evitar las prórrogas sistemáticas, que degeneran —se decía en la enmienda— por sistema en pura corruptela burocrática.

<sup>83</sup> Término que, en relación con el precepto análogo de la Ley 56/78, ya suscitó la polémica en los debates acaecidos en el Pleno del Senado, a raíz de la intervención



poco en la escasa fortuna de la referencia legal a las «personas sospechosas», expresión divergente de la que empleaba, a mi juicio con más acierto, el artículo 4.º de la Ley 56/78 («personas de las que se estime racionalmente...»). Por el contrario, voy a centrarme en el significado de la referencia que en el apartado uno del artículo 5.º se hace a los grupos armados. Y es que las personas sospechosas lo han de ser por su integración o relación «con los grupos armados a que se refiere el artículo 1.º». Ahora bien, el artículo 1.º de la Ley Orgánica no habla de «grupos armados», sino de «bandas armadas» y de «elementos terroristas».

Salvando que «grupos armados» y «bandas armadas» son expresiones equivalentes<sup>84</sup>, la duda se centra respecto a los «elementos terroristas». ¿Pueden ser controlados en sus comunicaciones las personas relacionadas con tales elementos? La respuesta creo que debe ser inequívocamente afirmativa, pues aunque el artículo 5.º, 1 no mencione a esos «elementos», ello obedece a una circunstancia puramente accidental, y no a un deseo explícito de llevar a cabo tal exclusión. En definitiva, en el espíritu del legislador están también —en mi opinión—, aunque el artículo 5.º, 1 no se refiera a ellos, los «elementos terroristas».

¿Cuál es esa circunstancia accidental a que antes me refería?

Inicialmente, el artículo 58 del proyecto (antecedente del actual artículo 5.º de la ley) hablaba tan sólo de «grupos organizados», en relativa concordancia con el artículo 53 (antecedente del actual artículo 1.º, 2), que se refería a «bandas o grupos organizados y armados». La enmienda centrista núm. 296 propondría sustituir la expresión precedente por la de «bandas armadas o elementos terroristas», con la doble pretensión de adaptar el precepto a lo que establecía el artículo 55,2 de la Constitución, y de ampliar así su ámbito de aplicación. La enmienda se incorporaría al texto del informe de la Ponencia y aparecería recogida en la redacción final del artículo 1.º, 1.

Otra enmienda, la núm. 142, del Grupo Comunista, propondría una transformación radical del artículo 58 del proyecto. Ahora bien, en la terminología que ahora nos afecta, esta última enmienda mantendría la terminología asumida inicialmente por el artículo 53 del proyecto, con la sola salvedad del término «bandas», no muy afortunado por cierto; y así,

---

del senador García Borbolla Candilejos, del Grupo Parlamentario Socialista del Senado (*DSS*, 57, 22 de septiembre de 1978, págs. 2850 y sigs.).

<sup>84</sup> Como indica Alzaga (*ob. cit.*, pág. 362), la terminología seguida por la Ley 56/78 es más afortunada que la de «bandas armadas», que es más propia de novelas policíacas que del Derecho Penal.

la enmienda citada hablaría de «grupos organizados y armados». Esta enmienda era prácticamente asumida por la enmienda transaccional *in voce* presentada por el diputado centrista Alzaga Villaamil, y con ello se incorporaba parcialmente al texto del artículo 5.º la terminología asumida por la citada enmienda (la enmienda transaccional hablará de «grupos armados» tan sólo, quizá por estimar que el carácter «armado» era más relevante que el carácter «organizado» del grupo, a los efectos de la aplicación de la ley).

Pudo ser, pues, que este ánimo de mantener la redacción propuesta por la enmienda comunista implicara el olvido de que la redacción del artículo 1.º de la ley ya no era la misma que la del artículo 53 del proyecto. En cualquier caso, se trata de una pura circunstancia accidental. No hay un ánimo predeterminado por parte del legislador de acotar la aplicación de las medidas contempladas por el artículo 5.º, excluyendo de tal aplicación a los «elementos terroristas». Tal pretensión, aparte de absurda, chocaría con el fin último de la ley. Y si algún ánimo concreto existió, en mi opinión, fue el de considerar que la expresión «grupos armados» era lo suficientemente genérica como para incluir dentro de ella tanto a las bandas armadas como a los elementos terroristas (es difícil pensar en un terrorista desarmado). En último extremo, no hay que olvidar que la expresión «grupos armados» se completa con la muy significativa de «a que se refiere el artículo 1.º», que incluye a los «elementos terroristas».

Finalmente, y también en relación con el ámbito personal de aplicación de las medidas del artículo 5.º, creo que puede suscitarse otra cuestión interpretativa. El artículo 1.º de la ley exige, como ya indiqué, la concurrencia de una doble circunstancia para que el texto legal pueda ser aplicado en relación a una determinada persona: la presunta integración o relación con elementos terroristas o con bandas armadas y la ejecución o colaboración en alguna de las acciones delictuales que contempla la propia Ley Orgánica (sin olvidar al respecto que nos referimos en su momento a la existencia de dos salvedades). Sin embargo, el artículo 5.º, 1 tan sólo exige una circunstancia para su aplicación: la de la integración o relación con los grupos armados, con lo que posibilita una aplicación mucho más amplia. ¿Cómo debe resolverse tal contradicción? Entiendo que a favor del artículo 5.º Y me baso para ello en tres razones:

— De un lado, en el hecho de que estamos ante una ley excepcional; de tratarse de una ley prevista para normativizar circunstancias ordinarias o hechos normales, lógicamente, el principio general de aplicación

del artículo 1.º debería prevalecer en caso de duda, aunque sólo fuera en base al principio *odiosa sunt restringenda*; sin embargo, estamos ante una normativa extraordinaria, lo que da un primer fundamento a mi interpretación.

— De otro lado, porque no hay que olvidar que el propio artículo 1.º contiene dos salvedades a su doble exigencia y, desde mi perspectiva, si el propio artículo 1.º admite excepciones, no hay que extrañarse en exceso que también las admita el artículo 5.º en relación a una medida excepcional concreta.

— Por último, hay un tercer argumento que me parece decisivo. No hay que olvidar que la filosofía que subyace en el artículo 55,2 de nuestro Código constitucional es que la suspensión se haga respecto a «personas determinadas», pero «en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas». Esto es, se trata de tener un instrumento legal que permita una más eficaz lucha contra el terrorismo en un doble campo: en el de la represión y en el de la prevención. Y en relación con la prevención, de lo que se tratará es de evitar futuras acciones delictuales; y para ello, puede ser muy importante el recurso a las medidas contempladas por el artículo 5.º de la ley; de ahí que tal precepto vincule su ámbito personal de aplicación a las personas sospechosas de integración o relación con los grupos armados del artículo 1.º sin que en el mismo se aluda para nada a la comisión de unas determinadas acciones delictivas.

Debo terminar la exégesis del artículo 5.º, refiriéndome brevemente a las garantías adicionales que, en relación con la intervención de la autoridad judicial, se contemplan en el mismo. Y es que la intervención de la autoridad judicial no se ciñe, en modo alguno, a acordar el control de las comunicaciones, inhibiéndose tras ello; por el contrario, el legislador ha contemplado la necesidad de que la autoridad judicial se halle en relación constante con la autoridad gubernativa; para ello, el artículo 5.º, 3 estipula que: «en todo caso, el resultado de la observación deberá comunicarse puntualmente al juez competente.» De tal circunstancia y del papel preponderante del juez en la adopción y control de estas medidas excepcionales, parece deducirse como consecuencia obligada el que la autoridad judicial tenga la facultad de revocar lo acordado (la observación postal...) en cualquier momento, total o parcialmente, especificando la ley en último término que en el supuesto de revocación, deberá ejecutarse de inmediato la resolución. Es preciso por último constatar que las garantías anteriores no estaban previstas en la redacción inicial del artículo 58

del proyecto (la Ley 56/78 tampoco contemplaba la necesidad de comunicar al juez el resultado de la observación).

### E) *Jurisdicción competente*

¿Cuáles son —debemos cuestionarnos a renglón seguido— los órganos jurisdiccionales competentes para el conocimiento de las respectivas causas criminales incoadas a raíz de la aplicación de la Ley Orgánica que nos ocupa?

Según el artículo 6.º de la misma, «la instrucción, conocimiento y fallo de las respectivas causas criminales corresponderá exclusivamente a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional».

Aunque pudiera pensarse lo contrario, estamos en presencia de uno de los artículos más debatidos de toda la ley. Ya en el trámite de enmienda, el artículo 59 del proyecto (antecedente del actual artículo 6.º) fue objeto de tres enmiendas: la núm. 85 (Grupo Vasco), que proponía que la competencia se atribuyese a los Juzgados de Instrucción y a las Audiencias Provinciales<sup>85</sup>; la núm. 143 (Grupo Comunista), que postulaba que la instrucción, conocimiento y fallo de las causas correspondiese a los jueces y Tribunales ordinarios competentes; y la núm. 268 (Grupo Socialista), que simplemente pedía la supresión del artículo en base a entender que esta ley no debía prejuzgar problemas de competencia del Poder Judicial<sup>86</sup>.

En cualquier caso, lo cierto es que la Ponencia mantendrá básicamente el texto del artículo 59 del proyecto, suprimiendo tan sólo su primer inciso, y que sólo las enmiendas comunista y vasca se llevarían al Pleno, siendo en él retiradas y aprobado el precepto por una amplísima mayoría.

<sup>85</sup> En el mismo sentido, la enmienda número 1 del Grupo de Senadores Vascos.

<sup>86</sup> Es curioso constatar el cambio de criterio del Grupo Socialista, que dos años antes había defendido expresamente la redacción del artículo 5.º de la Ley 56/78 cuyo párrafo primero era prácticamente idéntico al que en la ley que ahora comento figura como artículo 6.º Y así, el diputado Peces-Barba Martínez (*DSCD*, 118, 27 julio 1978, pág. 4692), tras constatar que el tema a que me estoy refiriendo había suscitado en principio serias dudas a los socialistas, afirmaba más adelante: «pero entendemos que precisamente el hecho de que la competencia se dé a la Audiencia Nacional en este caso concreto y en el marco de una sociedad democrática, olvidando los precedentes anteriores del Tribunal de Orden Público, por ejemplo, aumenta las garantías de los detenidos en relación con otros supuestos que hubieran podido contemplarse...»

Las críticas que se formularán frente a la determinación de atribuir la competencia a la Audiencia Nacional se pueden agrupar en dos bloques:

- De un lado, la crítica de que tal determinación suponía implícitamente prejuzgar un debate de interés de la futura Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>87</sup>.
- De otro, la consideración de la inconstitucionalidad de tal prescripción, por lo menos —en opinión del diputado Bandrés— para las Comunidades Autónomas que acceden a la autonomía por la vía del artículo 151.

Pues bien, en relación con la segunda de las críticas, que, como parece lógico, es la de mayor gravedad, me parecen absolutamente válidas las razones —que comparto en su integridad— esgrimidas por el diputado Alzaga Villaamil para oponerse a tal tacha de inconstitucionalidad<sup>88</sup>:

«No se puede seriamente argumentar —dirá Alzaga— sobre una pretendida inconstitucionalidad manifiesta de la intervención de los Juzgados Centrales o de la Audiencia Nacional, no ya porque significa olvido notorio de cuanto dice el artículo 117,3 de nuestra norma política fundamental, sino porque lo que dispone el artículo 152 sobre "un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma" no empece para que en el orden penal aquellos delitos que tienen una trascendencia superior al ámbito de la Comunidad por las ramificaciones implícitas de los mismos, por la movilidad de quienes los cometen, por los sujetos responsables o por las víctimas, y por tantas y tantas razones, pueda, como ocurre en ciertas viejas democracias occidentales, tratarse de delitos cuya jurisdicción esté radicada en un órgano de carácter central que, de esta forma, coordina la intervención judicial en estos aspectos»<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> *DSCD*, 125, 29 octubre 1980, pág. 7864.

<sup>88</sup> *DSCD*, 125, pág. 7890.

<sup>89</sup> En relación con la argumentación de inconstitucionalidad, es de interés efectuar una referencia a las razones esgrimidas, en pro y en contra, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 11/80. El recurrente estimaría que el artículo 6.º

Voy a terminar ya con la cuestión que me ocupa poniendo de relieve cómo la competencia de la Audiencia Nacional, en relación con cualquier otra solución factible (descartada la competencia exclusiva del «juez del lugar»), viene a incrementar las garantías de los detenidos. Como al efecto señalara el diputado socialista Peces-Barba, con motivo de los debates en el Pleno de la Cámara Baja de la Ley 56/78<sup>90</sup>, los delitos cometidos por las bandas armadas nunca se circunscriben al territorio de un determinado Juzgado de Instrucción, y, de no admitirse la competencia de la Audiencia Nacional, sería necesario recurrir al nombramiento de jueces especiales, permitido por la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Ahora bien, el nombramiento de tal tipo de jueces permite —en opinión, que comparto, del citado diputado— una mayor arbitrariedad, un mayor uso de la discrecionalidad por parte de las autoridades judiciales, mientras que el hecho de que sea un Tribunal preestablecido por la ley supone una mayor garantía para los propios detenidos.

Ya para poner punto final al tema de la jurisdicción competente, es preciso referirse a la disposición adicional de la ley, que contempla, muy genéricamente, el aspecto procesal de la sustanciación de las causas contra las personas acusadas de los delitos y conductas contra la seguridad ciudadana a que se refiere el artículo 1.º de la ley.

La sustanciación de tales causas tendrá absoluta preferencia sobre cualesquiera otras, ajustándose su tramitación al procedimiento especial su-

---

de la Ley Orgánica infringía los artículos 117,5 y 6; 24,2 y 53,1 de la Constitución, así como los artículos 14,1, b) y 34,1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, «por cuanto rompe el principio de unidad jurisdiccional, al someter las respectivas causas criminales a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional, desconociendo la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco... y que la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende, en el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión».

Frente a tales argumentaciones, el abogado del Estado, en representación del Gobierno, alegaría que la norma legal impugnada no conculca el principio de unidad jurisdiccional del artículo 117,5, siendo los órganos que menciona el artículo 6.º de la Ley Orgánica, órganos integrados en el Poder Judicial, previamente determinados por la ley, por lo que responden al concepto de «órganos comunes de la jurisdicción ordinaria, aunque con una competencia especializada». La determinación de la constitución, definición de sede, funcionamiento y competencia de los Tribunales compete de manera exclusiva a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que se refiere el artículo 122,1 de la Constitución. Y además, ni los Juzgados de Instrucción, ni la Audiencia Nacional representan instancia o grado diferente de los órganos colegiados con competencia penal o contencioso-administrativa que existen en el País Vasco.

<sup>90</sup> DSCD, 118, 27 de julio de 1978, pág. 4692.

mario que al efecto se determine en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sin que en ningún caso su duración pueda exceder de sesenta días. Así se prevé en la citada disposición adicional que viene a reflejar con algún retonque la disposición adicional segunda del primitivo proyecto de ley.

#### F) *Medios de fiscalización o control*

El artículo 55.2 de nuestra *lex leguum* alude a que la suspensión se deberá llevar a cabo con «el adecuado control parlamentario». La fórmula es un tanto ambigua, y también aquí es preciso acudir a la ley que ha desarrollado el citado precepto.

Ya el artículo 6.º de la Ley 56/78 contemplaba con algún detalle<sup>91</sup> el modo de llevar a cabo ese control parlamentario, bien que la doctrina<sup>92</sup> lo juzgase insuficiente por cuanto se reducía a la obligación del Gobierno de informar periódicamente ante una Comisión mixta de diputados y senadores, Comisión expresamente tildada como «de carácter informativo», excluyendo implícitamente, por tanto, el carácter de Comisión investigadora<sup>93</sup>.

Retornando a la norma que ahora nos interesa, el artículo 7.º de la Ley Orgánica 11/80, es preciso poner de relieve que tal precepto da un adecuado desarrollo a la referencia del texto constitucional respecto a la necesidad de una adecuada fiscalización parlamentaria.

En efecto, el citado artículo, tras dejar a salvo «los demás medios de control parlamentario que prevean los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado», prescribe que «el Gobierno informará a éstos, al menos cada tres meses». Aunque la fórmula es un tanto ambigua en su

<sup>91</sup> Según el citado artículo: «El Gobierno informará, al menos, cada tres meses o antes si así lo solicitan dos Grupos Parlamentarios del Congreso o del Senado, del uso que se hace y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas reguladas en esta ley a una Comisión parlamentaria de carácter informativo, cuyas reuniones serán siempre secretas, y de la que formarán parte diputados y senadores de las Comisiones de Justicia e Interior, estando en ella representados todos los Grupos Parlamentarios.»

<sup>92</sup> Pedro Cruz Villalón, artículo cit., «La protección...», pág. 711.

<sup>93</sup> No sería juzgado tan negativamente el aludido precepto en el seno de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, en donde el diputado socialista Sotillo Martí (*DSCD*, 111, 17 julio 1978, pág. 4322) manifestaría: «... el Grupo Socialista se felicita de que a través de este artículo, por primera vez, se haya consagrado una institución, como es el control parlamentario de la actividad del Gobierno, en desarrollo de determinadas leyes.»

referencia al modo de llevar a cabo esa información, esto es, a si se ha de informar por separado a ambas Cámaras, o a representantes de las mismas conjuntamente, estimo que, atendiendo al precedente del artículo 6.º de la Ley 56/78 y al propio artículo 60 del proyecto<sup>94</sup>, la información periódica del Gobierno debe efectuarse al unísono a diputados y senadores, reunidos conjuntamente.

Por otra parte, aunque se establece la periodicidad de tres meses para la correspondiente información, que, como parece obvio, deberá ser facilitada por el ministro del Interior, la ley posibilita que pueda acortarse en un determinado momento tal plazo si así lo solicitan dos Grupos Parlamentarios<sup>95</sup>.

La última cuestión que puede suscitarse en relación con el control parlamentario es la de a qué aspectos debe extenderse la citada información gubernamental y, por ende, el control del Parlamento.

La doctrina se ha planteado al respecto la siguiente pregunta: ¿Se extiende (el control parlamentario) también a la intervención judicial o

<sup>94</sup> Según el artículo 60 del proyecto: «El Gobierno informará a las Cortes Generales en reunión secreta, del uso que se hace y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas previstas en los artículos 52 al 58, ambos inclusive, de esta Ley.» El informe de la Ponencia aceptaría la enmienda núm. 269 del Grupo Socialista del Congreso, que proponía que el informe gubernamental se hiciese tan sólo al Congreso de los Diputados. Por último, una enmienda transaccional del diputado Alzaga introduciría de nuevo la intervención de la Cámara Alta.

<sup>95</sup> Una enmienda del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos (la núm. 11), solicitaría que la anterior exigencia quedara reducida a un solo Grupo. Tras no ser admitida, el senador Unzueta Uzcanga rechazaría que pudiera hablarse de control parlamentario (*DSS*, 83, 19 noviembre 1980, pág. 4225). Resulta un tanto chocante esta posición si se tiene en cuenta que dos años antes el partido al que pertenecía el senador Unzueta había defendido por boca de su diputado Cuerda Montoya (en el debate en el seno de la Comisión de Justicia del Congreso de la que había de ser la Ley 56/78) una posición absolutamente contrapuesta.

En efecto, el señor Cuerda Montoya, al no contemplar el proyecto de la que más tarde sería Ley 56/78 más que la obligación del Gobierno de informar, al menos, cada tres meses, manifestaría (*DSCD*, 111, 17 julio 1978, pág. 4321), que sería mucho más efectivo tal control, pudiendo actuarlo en el momento preciso, si además de esa obligación del Gobierno se incorporara a esta circunstancia la posibilidad de que el Gobierno informara también cuando lo solicitare algún Grupo Parlamentario, para añadir a renglón seguido: «Como nuestro grupo es minoritario, tampoco pretendemos que un sólo Grupo Parlamentario pueda provocar esta actuación excepcional de la Cámara y esta información del Gobierno, monopolizando, de alguna manera, esta circunstancia. Por ello, como una garantía más, de que no se va a actuar frívolamente en este aspecto, tan serio, nos daríamos por satisfechos si esta intervención ante la Comisión... pudiera realizarse... cuando lo solicitaran dos Grupos Parlamentarios.»



sólo afecta a la forma individual en el supuesto de que ambos factores sean en la realidad separables?<sup>86</sup> A juicio de Martínez Sospedra, la única interpretación posible debería ser la segunda, habida cuenta no sólo de los principios que informan la Constitución, sino también de lo dispuesto en los artículos 117,1; 117,3 y 53,1, so pena de entender, forzando la redacción del artículo 55,2, que el control parlamentario versa tan sólo sobre la decisión de usar del procedimiento en cuestión.

Evidentemente, creo que el artículo 7.º de la Ley Orgánica nos da en buen grado una respuesta aceptable a la cuestión precedentemente planteada. Ante todo, sin embargo, estimo necesario poner de relieve que el control no debe entenderse referido al acierto o desacierto de la decisión de utilizar las medidas excepcionales que contempla la ley. De una parte, porque no hay que olvidar que en muchas ocasiones será la propia autoridad judicial la que decida sobre tal utilización, y no parece lógico, ni tan siquiera constitucional, someter a la citada autoridad a un determinado control; ello, además, chocaría con lo prescrito por los apartados 1.º y 3.º del artículo 117 de nuestra ley de leyes. Consiguientemente, creo que la «necesaria intervención judicial» es suficiente garantía para la determinación de la necesidad real de proceder a la adopción de medidas excepcionales, de acuerdo con la ley. De otra parte, porque el propio artículo 7.º del texto legal prescribe que el Gobierno informará al Congreso y Senado «del uso que se hace y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas previstas en esta ley». Ello implica, desde mi punto de vista, que la fiscalización de la que será una Comisión *ad hoc* se centrará básicamente en el uso que se hace de las medidas que recoge la ley y, por supuesto, de la finalidad con que se aplican. Parece asimismo absolutamente coherente que las Cámaras sean informadas de los resultados obtenidos.

Cuanto acabo de señalar no empece para que si los parlamentarios estimasen que existe una responsabilidad por parte del Gobierno, que trascendiere la estrictamente penal individual, por mor de la utilización injustificada o abusiva de las facultades contenidas en la ley, puedan acudir a los restantes medios de control parlamentarios previstos, constitucional y reglamentariamente, sin descartar la exigencia, en su caso, de responsabilidad política.

---

<sup>86</sup> Manuel Martínez Sospedra, *Aproximación al Derecho Constitucional Español. La Constitución de 1978*, Valencia, 1980, pág. 72.

G) *Responsabilidad derivada de la suspensión*

La última cuestión a abordar es la de la responsabilidad derivada de la utilización injustificada o abusiva de las facultades que contempla la ley, responsabilidad que para un sector de la doctrina<sup>97</sup> debe considerarse como la garantía fundamental de la suspensión.

Según el párrafo final del artículo 55,2 de nuestra norma política fundamental, la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas por la Ley Orgánica «producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes». Hoy, tales conductas quedan contenidas en los tipos contemplados por la sección 2.ª del capítulo 2.º del título II del Código Penal.

Esta responsabilidad penal podrá exigirse por los particulares ante los Tribunales de Justicia, siendo asimismo el Ministerio Fiscal el encargado de promover la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos y de la propia legalidad<sup>98</sup>.

De otro lado, la ley, en aplicación del principio de responsabilidad contemplado por el artículo 106,2 de nuestra Constitución, posibilita en su artículo 8.º,2 a quienes, como consecuencia de la aplicación de las medidas contenidas en los preceptos de la propia ley, sufran en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, para que puedan exigir el ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable.

Son, asimismo, indemnizables por el Estado los daños y perjuicios que se causaren a terceros, como consecuencia o con ocasión de la ejecución, esclarecimiento o represión de las acciones a que se refiere la propia ley.

Es preciso subrayar que tales previsiones constituyen, en cierto modo, una novedad respecto a la normativa anterior; y digo en cierto modo, porque si bien no existía ningún precepto semejante ni en el Real Decreto-ley 21/78, ni tampoco en la Ley 56/78, sí que lo encontramos en el Real Decreto-ley 3/79, de protección de la seguridad ciudadana, cuyo artículo 7.º determina que «serán especialmente indemnizables por el Estado los daños y perjuicios que se causaren con ocasión de las actividades de-

<sup>97</sup> José M. Serrano Alberca, *artículo cit.*, pág. 611.

<sup>98</sup> Ignacio Berdugo (en *art. cit.*, «Garantías...», pág. 77), se muestra partidario de que el Código Penal cree una figura agravada para los supuestos a que hace referencia el artículo 55,2 de la Constitución.

lictivas a que se refiere el núm. 1 del artículo 3.º de este Real Decreto-ley», esto es, con ocasión de las acciones delictuales cometidas por persona o personas integradas en grupos o bandas organizados y armados y sus conexos.

Será el Gobierno quien determinará el alcance y condiciones de dichas indemnizaciones. En virtud de tal autorización, el Consejo de Ministros aprobaba en su reunión del 5 de marzo de 1982, a propuesta de los ministros del Interior y de la Presidencia, la normativa a seguir, recogida en el Real Decreto 484/1982, de 5 de marzo.

Pienso que aunque el citado Real Decreto desarrolla específicamente el artículo 7.º del Decreto-ley 3/79, su normativa es aplicable en desarrollo de la prescripción del artículo 8.º, 3 de la Ley Orgánica 11/80, cuando determina que serán indemnizables por el Estado los daños y perjuicios que se causaren a terceros, como consecuencia o con ocasión de las acciones delictuales contempladas.

#### 7. *Juicio crítico de la normativa legal referida a la suspensión individual*

Creo que ha llegado el momento de poner punto final a este análisis del instituto de la «suspensión individual» del ejercicio de determinados derechos fundamentales. Y no puedo menos que efectuar un juicio crítico de la normativa legal que rige la aplicación de este instituto, esto es, en esencia, de la Ley Orgánica 11/80.

Es evidente que, como ha subrayado la doctrina<sup>99</sup>, la vigencia de leyes de esta naturaleza debe ser lo más corta posible porque su prolongación en el tiempo supone una importante devaluación del Estado de Derecho. La ley roza en algunos aspectos la frontera de la inconstitucionalidad, pero me parece que lo verdaderamente decisivo al respecto es el modo cómo se aplique. Y desde esta óptica, es absolutamente ineludible que todo abuso o arbitrariedad sea soslayado.

No debe echarse en olvido que sin un cumplimiento escrupuloso de lo que acabo de indicar, aparecerá justificada la crítica de quienes consideran que la vigencia de leyes de esta naturaleza supone materialmente en el territorio al que se aplican un estado de suspensión de garantías individuales. No obstante, por mi parte, no creo que con una aplicación estricta y no extensiva de la ley pueda hablarse en realidad de una suspensión de garantías enmascarada. Y de otro lado, hay que tener en cuenta

<sup>99</sup> Pedro Cruz Villalón, *artículo cit.*, «La protección...», pág. 711.

que esta normativa se asienta en la consideración de que es preferible que la suspensión del ejercicio de ciertos derechos se lleve a cabo respecto de las personas relacionadas o integradas en grupos terroristas, que su generalización, que automáticamente implicaría una serie de perjuicios a la generalidad de los ciudadanos, ajenos, por otro lado, a las actuaciones de aquellos grupos.

En cualquier caso, estamos ante un precepto constitucional —el artículo 55,2— que no exige desarrollo normativo; tan sólo lo posibilita en relación con unas determinadas circunstancias. Además, hay que tener presente que toda ley excepcional es, por su propia naturaleza, temporal; por tanto, no debe eternizarse. Por cuanto acabo de decir, estimo que la Ley Orgánica 11/1980 debe permanecer vigente única y exclusivamente el período de tiempo que los legítimos representantes del pueblo español estimen imprescindible para hacer frente a la plaga que hoy asola nuestra sociedad: la plaga terrorista.

En otro orden de consideraciones, es preciso destacar el alto número de garantías que posibilita la referida norma legal, siendo de referir específicamente la judicialización que la misma ha introducido en relación con la «suspensión individual».