

# LA LEY ORGANICA DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCION Y SITIO DE 1- JUNIO -1981

NOTA LEGISLATIVA (\*):

Por MANUEL LOZANO-HIGUERO PINTO  
Prof. Ayudante de Derecho Procesal

El art. 116 de nuestra norma suprema, en sus seis apartados, establece las líneas básicas y el marco constitucional de la regulación ordinaria de los estados de alarma, excepción y sitio, tal como se lleva a efecto por la disposición que comentamos.

La Ley en cuestión viene a desarrollar simplemente el Art. 55-1 de la Constitución que dispone: “Los derechos reconocidos en los Arts. 17, 18 apdos. 2 y 3, Arts. 19, 20, apdos. 1, a) y d) y 5, Arts. 21, 28, apdo. 2, y Art. 37, apdo. 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apdo. 3 del Art. 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”.

Aunque en este sucinto comentario sólo se destaquen los aspectos procesales, ello no obstante parece necesario sentar, a modo de introducción, los principios inspiradores de esta regulación desarrollada en 36 arts., 1 disposición derogatoria y otra final. A nuestro ver los principios informadores son los siguientes:

## 1) *Excepcionalidad y subsariedad normativa y funcional*

Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la norma-

---

(\*) “Addenda” al tema XXV de Derecho Procesal II.

lidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes (Art.1.1).

Las medidas a adoptar, así como la declaración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad (Art. 1-2).

la declaración no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado (Art. 1-4).

## 2) *Proporcionalidad*

Las medidas se aplicarán en forma proporcionada a las circunstancias (Art. 1-2 in fine).

Toda vez que las medidas se encuadran, en su desenvolvimiento funcional, en lo típicamente administrativo, esta prescripción es congruente con el Art. 40-2 L.P. Administrativo (el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquellos). Igualmente 106-1 Constitución.

## 3) *Control jurisdiccional*

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

Este precepto es plenamente conciliable, como no podía ser menos, con las directivas constitucionales (Arts. 9-1 y 3, 24-1-derecho a la jurisdicción, y que supone un desideratum de proscripción del desamparo procesal (103-1 y 106 Constitución).

## 4) *Responsabilidad patrimonial*

Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufriera, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

## 5) *Fiscalización parlamentaria*

El Congreso interviene en los tres estados, siempre a posteriori, aun en el caso en que no sea preceptiva su autorización: estado de alarma (Art. 8); autorizando y delimitando materialmente el contenido: estado de excepción (13,2 y 3; Art. 15) y estado de sitio (Art. 32 y Art. 35), previa y posteriormente en estos dos últimos estados.

Estas cinco características, arbitrarias en su sistematización, si se quiere, pues se justifican desde la perspectiva de una visión subjetiva de la ley, se contienen preferentemente en las Disposiciones Comunes del texto normativo, de que se infieren.

### **ESTADO DE ALARMA.—(Arts. 4 a 12).**

Poco es preciso abundar. Se acuerda por el Gobierno por Decreto, no puede exceder temporalmente de 15 días, salvo prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados —a quien en todo caso se dará cuenta de la declaración y se le suministrará la información que requiera—.

Procesalmente interesa el Art. 10-2 en orden a los actos de incumplimiento o resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en este estado que, cuando fueren cometidos por funcionarios, además de la suspensión inmediata en sus cargos y expediente disciplinario, podrá deducirse el tanto de culpa para su traslado al Juez (Art. 10-2).

Este juez competente, que debería ser el natural, mucho nos tememos, con base en el Art. 4 d) del R.D.L.-4-Enero 1977, en su relación con el Art. 304 L.E. Cr., termine siendo un Juzgado Central de la Audiencia nacional, lo que violaría la garantía respectiva del Art. 24 de la C.

Por lo demás, en el ámbito procesal, en este estado de alarma, sólo el Art. 11 puede ofrecer circunstancias de interés, concretamente, respecto a la adopción de las siguientes medidas:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

Aunque pueda a primera vista sorprender que incluyamos estas medidas, de aparente carácter material, en el orbe procesal, ello obedece a nuestro planteamiento jurisdiccional constitucionalista; en cuanto consideramos, conforme a la dirección norteamericana, que la fórmula constitucional garante del debido proceso legal (due process of law) —Art. 24 C.: “proceso público con todas las garantías...””, más allá de su envoltura procesal, encarna una garantía de fondo (general limitación), embebiendo el debido proceso sustantivo y que entrañan típicamente las medidas materiales comentadas, al suponer quiebra a libertades materiales amparadas por el debido proceso sustantivo.

## **ESTADO DE EXCEPCION. (Arts. 13 a 31)**

—*Detención.*—El Art. 16 establece que la Autoridad gubernativa podrá detener a cualquier persona si lo considera necesario para la conservación del orden, siempre que, cuando menos, existan fundadas sospechas de que dicha persona vaya a provocar alteraciones del orden público.

La detención no podrá exceder de 10 días —La legislación antiterrorista de 1-Diciembre-1980 limita plazo análogo a 7 días— y los detenidos disfrutarán de los derechos que les reconoce el Art. 17-3 de la Constitución (Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca).

La detención habrá de ser comunicada al Juez competente en el plazo de 24 horas. Durante la detención, el Juez podrá, 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.

### —*Inspecciones y Registros Domiciliarios.*—(Art. 17)

Se atribuyen en el supuesto de que la autorización del Congreso comprenda la suspensión del Art. 18-2 de la Constitución, a la Autoridad Gubernativa facultades análogas a las que competen a la Judicial según los Arts. 545 a 572 L.E.Cr. Incluso se prevé que la asistencia de los vecinos requeridos para presenciar el registro será obligatoria y coercitivamente exigible.

### —*Intervención de comunicaciones.*—(Art. 18)

Comprende las de toda clase, incluidas las postales, telegráficas y telefónicas. Sólo podrá ser realizada si ello resulta necesario para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos o el mantenimiento del orden público.

La intervención decretada será comunicada inmediatamente por escrito motivado al Juez competente.

### —*Intervención de Transportes.*—(Art. 19)

Se regula en este precepto no sólo, entendemos, de los vehículos y líneas, también de la carga.

### —*Desplazamiento y residencia.*—(Art. 20)

Abarca los supuestos de suspensión del Art. 19 C., y así: prohibir la circulación de personas y vehículos; delimitar zonas de protección y seguridad y dic-

tar condiciones de permanencia en las mismas; exigir a personas determinadas que comuniquen con dos días de antelación todo desplazamiento fuera de la localidad de su residencia habitual (incluso disponer su desplazamiento fuera de la misma).

—*Suspensión de publicaciones, emisiones de radio y televisión, proyecciones cinematográficas y representaciones teatrales.*—(Art. 21)

En las hipótesis de suspensión del Art. 20, apdos. 1 a) y d) y 5 de la C., podrá adoptar estas medidas, así como el secuestro de publicaciones.

Aún cuando el precepto afirma que el ejercicio de estas potestades no podrá llevar aparejado ningún tipo de censura previa, es legítimo inquirirse si ello no entraña una forma de censura, pues la comunicación informativa, sobre todo en prensa, radio y televisión, supone rapidez e inmediatez y, del modo comentado, se llega, desvirtuando esos principios, a una forma indirecta de censura.

—*Intervención del derecho de reunión.*—(Art. 22.)

Se refiere al Art. 21 C. En tal virtud la autoridad Gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones, así como disolverlas.

Esta facultad no alcanzará a las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines asignados por la Constitución o los Estatutos.

—*Prohibición de huelgas y conflictos colectivos.*—(Art. 23)

Se relaciona con los Arts. 28-2 y 37-2 C.

—*Intervención a la libertad de residencia y circulación de extranjeros.*—(Art. 24)

Debe conciliarse con el Art. 19 C. que circunscribe a los españoles el derecho a elegir libremente su residencia y circular por el territorio nacional.

Los extranjeros, por mor de esta Ley, vendrán obligados a realizar las comparecencias que se acuerden, a cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia y cédulas de inscripción consular y a observar las demás formalidades que se establezcan.

Quienes contravinieren las normas o medidas que se adopten, o actuaren en connivencia con los perturbadores del orden público, podrán ser expulsados de España.

—*Incautación de armas, municiones o explosivos.*—(Art. 25)

*—Intervención de establecimientos mercantiles diversos.—(Art. 26)*

Tales como industrias, comercios, salas de espectáculos, establecimientos de bebidas, etc. Puede suponer, igualmente, la suspensión temporal de sus actividades.

*—Medidas de vigilancia y protección de edificaciones, instalaciones, obras, servicios públicos e industrias o expectativas de cualquier género (Art. 27).*

Incluye la posibilidad de emplazar puestos armados de vigilancia, salvando lo establecido en el Art. 18-1 de C.

*—Conducta delictiva de funcionarios públicos con ocasión de este estado (Art. 29)*

Si algún funcionario o personal al servicio de la Administración o entidades públicas u oficiales favoreciere con su conducta la actuación de los elementos perturbadores del orden, la Autoridad Gubernativa podrá suspenderlo en el ejercicio del cargo, pasando el tanto de culpa al Juez competente y notificándolo al superior jerárquico a los efectos del oportuno expediente disciplinario.

*—Prisión provisional (Art. 30)*

Si durante la vigencia de este estado el Juez estimase la existencia de hechos contrarios al orden público o a la seguridad ciudadana que puedan ser constitutivos de delito, oído el Ministerio Fiscal, decretará la prisión del presunto responsable, la cual mantendrá, según su arbitrio, durante dicho estado.

Los condenados en estos procedimientos quedan exceptuados de los beneficios de la remisión condicional durante la vigencia del estado de excepción.

## **ESTADO DE SITIO**

*—Suspensión de las garantías del detenido a que se refiere el Art. 17-3 C*

Esta tendrá carácter temporal y podrá comprenderse en la autorización, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción.

*—Competencia de la Jurisdicción militar (Art. 34)*

En la declaración del estado el Congreso podrá determinar los delitos que durante su vigencia quedan sometidos a la Jurisdicción castrense.

*—Competencia administrativa del Gobierno (Arts. 33-1 y 36)*

En virtud de la declaración de este estado, el Gobierno, que dirige la política militar y la defensa, de acuerdo con el Art. 97-C., asumirá las facultades extraordinarias previstas en la misma y en la presente Ley.

Las Autoridades civiles continuarán en el ejercicio de las facultades que no hayan sido conferidas a la Autoridad militar de acuerdo con la presente Ley.