

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *El estado de excepción en el Derecho constitucional español*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978, 481 pp.

I. Los fundamentos

Sólo cabe hablar de situaciones de excepción partiendo de la base de la existencia previa de una Constitución en la que se configure un «estado normal» que al ser alterado comporta la aparición del estado excepcional. Por tanto, esta institución sólo puede ser analizada a partir de la promulgación de los primeros textos constitucionales. En el contexto de un poder absoluto como el de los monarcas y las oligarquías nobiliarias de épocas anteriores no tiene sentido hablar de situaciones excepcionales, pues lo que hoy conocemos como tales constituían

entonces el sistema ordinario de organización político-social. Es a fines del siglo XVIII y principios del XIX cuando empiezan a adquirir relevancia las situaciones de anomalía en la vida estatal, precisamente porque el constitucionalismo supone un cierto grado de formalización del ejercicio del poder mediante su sometimiento al Derecho. Ello suscita la necesidad o plantea el problema de si en ciertas circunstancias pueden ser exceptuadas las reglas generales que habitualmente gobiernan el funcionamiento del Estado.

En su formulación original, el modelo constitucionalista del Estado se definía sobre unos princi-

pios de contornos tan rígidos, que difícilmente se prestaban a transigencias o tibiezas. Las bases de la institución democrática y los derechos individuales del ciudadano se fundaban directamente en doctrinas filosóficas y morales, y por este motivo reclamaban una aceptación absoluta incompatible con cualquier forma de mitigación, atenuante o excepción. Las excepciones, si es que se presentaban en la vida real de las sociedades, eran por su propia naturaleza anticonstitucionales. Sin respeto de los derechos individuales y de la forma democrática fundada en la división de poderes, no cabía hablar de Constitución.

La superioridad ética de los nuevos principios democráticos no podía, sin embargo, ignorar el hecho innegable de que las sociedades y los individuos seguían funcionando aproximadamente igual que bajo el antiguo régimen, con sus proclividades y pautas de comportamiento habituales, no siempre justos, benéficos y fraternales. El sueño de los filósofos terminó el día en que los constituyentes descubrieron que incluso un Estado democrático tenía enemigos que aspiraban a su derrocamiento, y que la democracia liberal que amparaba por igual a todos los ciudadanos no era igualmente aceptada por todos ellos, e incluso tenía que ser defendida por la fuerza contra algunos. Esta defensa de las conquistas revolucionarias no tenía otro modo de llevarse a cabo que mediante instrumentos y prácticas netamente diferenciados de los que tan triunfalmente se habían proclamado en la propia doctrina constitucional: vigorizando los resortes de la autoridad aun

a costa de limitar y restringir los derechos y libertades individuales.

Cabe imaginarse cuántas suspicacias y reservas debieron acompañar a este dramático reconocimiento de la realidad, que obligaba a abrir brechas en el liberalismo democrático recién estrenado, y a reimplantar instituciones de poder que recordaban muy de cerca las del viejo absolutismo regio. De ahí que, definitivamente, la incorporación de estas prácticas al nuevo régimen tuviera que hacerse a contrapelo, a título de «excepción» respecto de la «regla general» constitucional, a modo de una momentánea inaplicación de ésta cuando por haberse producido grandes perturbaciones que pusieran en peligro la permanencia del sistema, era preciso recurrir temporalmente a métodos antidemocráticos y antiliberales. El paréntesis excepcional no era propiamente un periodo constitucional: simplemente se habría producido una «superioridad momentánea de los hechos sobre esa gran previsión humana que es la Constitución» (Posada). Este espíritu de recelo, contrario a la admisión explícita de las medidas especiales como una pieza integrante del nuevo régimen democrático, tuvo la consecuencia de retrasar durante décadas la constitucionalización de estas situaciones: parecía preferirse que la Constitución siguiera fiel a sus principios intangibles y a su teoría de los derechos inviolables anteriores al Estado, sin mencionar siquiera la posibilidad de que éstos pudieran ser restringidos o suprimidos en ciertas circunstancias.

Uno de nuestros primeros co-

mentaristas constitucionales, Ramón Salas, se expresaba así en 1821: con buenas leyes que prevengan todos los casos posibles y que den buenas reglas generales para lo que no pueda preverse, «no puede haber circunstancias en que convenga suspender las garantías de la libertad individual». Algunas Constituciones fueron rotundas a este respecto, como la de Bélgica de 1831: «la Constitución no puede ser suspendida ni en todo ni en parte». El juez norteamericano David Davis manifestaba en 1866: «Jamás se inventó doctrina con consecuencias más funestas que aquella que sostiene pueden suspenderse algunos preceptos constitucionales en las grandes necesidades estatales.» El eco de estas opiniones llega hasta hoy: «el estado de sitio es la dictadura institucionalizada por el constitucionalismo, herencia de la monarquía absoluta filtrada sutilmente por el Estado de Derecho»; siempre habrá gobernantes que sostengan la necesidad de la suspensión constitucional so pretexto de hallarse amenazada la defensa y la seguridad del Estado; «pero tal actitud tiene como punto de apoyo, nunca confesado, la identificación del Estado con el Gobierno, y la de éste, con el individuo que lo desempeña» (S. Viámonte).

No iban muy descaminadas estas opiniones. En sus comienzos el tema de las potestades excepcionales se enmarca en el contexto de esa partida entablada entre los dos cotitulares de la soberanía, Poder legislativo encarnado en las asambleas como representación de las fuerzas sociales progresis-

tas, y Poder ejecutivo coronado por la figura del monarca y servido por su burocracia, como representación de los residuos del antiguo régimen. Las situaciones excepcionales tenían en este marco el efecto sistemático de aumentar el poder del ejecutivo y retrotraer la realidad estatal a situaciones anteriores a la revolución.

Sin embargo, destaca Fernández Segado, las instituciones de excepcionalidad han sufrido una evolución que les ha llevado, de ser inicialmente una cláusula de salvaguardia del absolutismo regio superviviente en el Ejecutivo, a convertirse posteriormente en una técnica de racionalización del parlamentarismo.

En efecto, la actitud de las primeras concepciones democráticas que desconocían estos resortes y preferían ignorarlos, o incluso condenarlos expresamente, llevaba a un callejón sin salida. Frente al racionalismo de las doctrinas revolucionarias del siglo XVIII, otros países (Alemania especialmente) elaboraron una teoría que en cierto modo relativizaba el valor de la Constitución, poniéndola por debajo del supremo valor político encarnado en el Estado. Concebido éste como un organismo dotado del derecho legítimo de autodefensa en caso de necesidad (Notrecht), se advirtió que los textos constitucionales vigentes en un país, en un momento dado, no podían llevar en ningún caso a la consecuencia de determinar la extinción del propio Estado a causa de su obligación de respetar la legalidad constitucional. Esta legalidad era una consecuencia y un producto del Esta-

do, y no su causa, como había pretendido la doctrina de contrato social. Se vino a afirmar entonces que la potestad de adoptar medidas excepcionales tiene un carácter originario supraconstitucional y puede funcionar al margen de las previsiones concretas del texto vigente—que de este modo quedaba trivializado como algo anecdótico y subordinado a una «supralegalidad inmanente».

En cambio, en los países de tradición constitucional anglo-franco-norteamericana se seguía insistiendo en la idea inicial de la Constitución como fundamento de toda acción política democrática: ningún poder o potestad, por muy natural y evidente que parezca, puede ser reconocido si no emana expresamente de aquélla. Las excepciones sólo pueden ser admitidas en la medida en que estén constitucionalizadas y se hayan convertido, valga la expresión, en excepciones regladas, normalizadas.

La propia ambigüedad del *No-trecht*, que venía a racionalizar la supervivencia de poderes monárquicos procedentes del antiguo régimen, sirvió de catalizador al paulatino convencimiento favorable a la constitucionalización de unas situaciones suspensivas de la propia Constitución: sólo así ésta recuperaría su papel conceptual de fuente última y única referencia de validez de todo el ordenamiento. Ello obligaba a prever la posibilidad de estas acciones extraordinarias y a regularlas en alguna medida, encuadrándolas en el marco y en los términos de la ley.

«El Derecho común es la regla

ordinaria de los hombres en tiempos bonancibles, el derecho excepcional es su regla común en circunstancias excepcionales» (Donoso Cortés). «Cuando el derecho de la fuerza se sobrepone a la fuerza del derecho», la ley autoriza el empleo de la fuerza para rechazar toda agresión ilegítima (Santamaría de Paredes). «No es que la necesidad carezca de ley, sino que requiere una ley especial» (Ruiz del Castillo). No se trata de una negación de los derechos individuales—se dijo para justificar la LOP de 1959—, sino de un tratamiento excepcional de los mismos: «al prever la ley, lo anormal se le da tratamiento jurídico». Sólo faltaba decir, como Rossi en 1939, que la situación excepcional no es sino una forma de normalidad paralela a la otra normalidad principal: son las circunstancias las que determinan la aplicación de una u otra ley. Los llamados casos excepcionales no lo son propiamente, «sino que caen bajo una regla jurídica distinta», «no son situaciones auténticamente excepcionales que escapen de la norma jurídica». En definitiva, frente al inicial pensamiento de que la medida excepcional era un elemento extraño a la Constitución que irrumpe en su vida desde fuera, provocando la suspensión de su vigencia, ahora se había venido a pensar lo contrario: la excepción es un elemento intrínseco a la Constitución, «su aparición no suspende su vigencia, sino que la realiza en una de sus previsiones».

El cambio no ha podido ser más radical, lo que conlleva un cierto riesgo a pesar de la mayor con-

gruencia jurídica alcanzada. Agudamente señala A. d'Ors que «en la medida en que subrayamos el carácter constitucional que puede tener el poder excepcional, tendemos insensiblemente a debilitar su mismo carácter excepcional». Y el análisis histórico nos muestra que si bien las perturbaciones y anomalías han hecho a veces verdaderamente imprescindible la adopción de tales medidas, en otras ocasiones, sin embargo, éstas no son sino la más palpable y patente muestra de la arbitrariedad del poder: invocando el principio *salus populi suprema lex*, los gobernantes sólo han tratado de protegerse a sí mismos contra otros grupos o fuerzas sociales que aspiraban a desplazarlos.

Lo más peligroso entonces—incluso peor que desconocer el problema—sería el admitir expresamente la posibilidad de poderes extraordinarios sin concretar una legalidad apropiada para tales supuestos, dejando su determinación a lo que demanden las circunstancias del momento. Una vez abierta la puerta de su constitucionalización, no cabe otra salida que ahondar por la vía de la previsión y establecer de antemano una especie de «constitución supletoria», menos deseable que la principal, pero suficientemente digna y respetuosa con los mínimos de convivencia.

Lo excepcional, sin embargo, rechaza por naturaleza la generalidad de las previsiones legales. Históricamente la mayor parte del derecho de excepción ha tenido lugar al margen de la ley, incluso contra ella, y a su amparo se han producido quebrantamientos de la

legalidad y rupturas de régimen que han abierto paso a un orden constitucional nuevo. Sin embargo, y ésta es su esencia, la idea de excepción lleva implícita dos notas características insoslayables: la temporalidad de las acciones extraordinarias, y la intencionalidad de éstas como exclusivamente dirigidas a acabar con una perturbación para luego restablecer íntegramente la situación anterior.

Se advierten, pues, las dos dimensiones contradictorias de esta institución, que, por un lado, es imprescindible para la seguridad colectiva, y por otro lado es peligrosa para la conservación de la forma democrática del Estado. Lo que plantea un problema de difícil solución: puesto que el Estado no puede enfrentarse a estas situaciones con sus medios jurídico-constitucionales ordinarios, ¿cómo puede dotársele del suficiente margen de maniobra para superar la crisis, pero de modo que no se desencadene un autoritarismo incontrolable?

Las respuestas cambian según los países, pero una conquista ya garantizada es la de prescribir que los poderes extraordinarios no puedan derivarse *ex lege* directamente de la Constitución de modo que permitan a alguna autoridad (Gobierno, Jefe de Estado) estimar por sí y ante sí la presencia de ciertas circunstancias y autoproclamarse en autoridad excepcional. Por el contrario, el órgano que aprecia existencia de la circunstancia (Parlamento) ha de ser distinto al que haya de detentar los poderes resultantes.

A este requisito procedimental se han ido añadiendo paulatina-

mente otros, como son la codificación de las causas que pudieran justificar las medidas y el carácter graduado y proporcionado de unas y otras.

Ello obligaba a considerar el contenido posible de las medidas excepcionales, tema cada vez menos pacífico en el constitucionalismo moderno. La suspensión concebida inicialmente con alcance limitado a ciertos derechos y libertades ha ido extendiéndose después a otros varios aspectos que exceden del tema estricto de la relación Estado-ciudadano, contemplándose cuestiones tales como la relación entre legislativo y ejecutivo (plenos poderes), entre autoridad civil y militar, entre poder central y poderes locales, y todas las posibles alteraciones de la normal distribución de competencias entre las instituciones fundamentales del Estado. El acrecentamiento de la posibilidad suspensiva de la Constitución no ha ido acompañado por la sistematización ya alcanzada en el tema clásico de la suspensión de garantías individuales. No obstante, desde Carl Schmitt se ha venido distinguiendo (dentro del común género de las garantías constitucionales), por un lado, las garantías individuales (los típicos derechos y libertades), y por otro lado, una serie de garantías denominadas institucionales, entre las que se mencionan la división de poderes, el control de la Administración por tribunales independientes, la prohibición de tribunales de excepción, las garantías del derecho de la función pública, las autonomías locales, etc.

La cuestión puede ser importan-

te en momentos de constitucionalismo aún no cristalizado, como ocurre actualmente en España. (En definitiva, bajo los rótulos de «excepción», «estado de sitio», ¿qué parcelas de la Constitución pueden ser suspendidas, además de las previsiones expresas del artículo 55, respecto de los derechos individuales y libertades públicas?).

Otra cuestión sería determinar con exactitud cuándo nos hallamos o no ante una anomalía: ¿cuando la propia Constitución haya previsto expresamente esa posibilidad, o bien incluso cuando de hecho la legislación de desarrollo menoscaba o contradice sus previsiones? (Pues no hay que olvidar la moderna tendencia a rebajar las antiguamente rotundas afirmaciones de las Constituciones mediante fórmulas mitigadas, condicionadas, debilitadas, o remisiones a leyes de desarrollo, etc., que permiten restringir el ejercicio de los derechos teóricos sin llegar a suspenderlos.)

Por último, a la hora de analizar el tema de las situaciones excepcionales en un país y en un momento dados, el criterio sobre lo que sea la normalidad—que ha de servir de referencia para detectar las anomalías—, ¿será el que se deduzca de lo que la propia Constitución prevé como normal o, por el contrario, cabe hablar de un modelo teórico de normalidad que pudiera servir a estos efectos?

El tema es de gran importancia no sólo metodológica, sino realmente sustantiva, a la hora de abordar un estudio sobre la excepcionalidad de un ordenamiento

determinado, como hace el profesor Fernández Segado.

En principio cabe optar bien por un criterio formal (estudiar únicamente lo que el propio ordenamiento califica como excepción) o bien por un criterio material (recoger todo lo «objetivamente excepcional», cualquiera que sea la calificación que de estos fenómenos se contenga en los textos vigentes del momento).

No se oculta el enorme atractivo de esta segunda postura metodológica. Siguiendo una corriente hoy difundida entre los tratadistas constitucionales, se estima que la mera exégesis de un ordenamiento visto desde sus presupuestos lleva a resultados insuficientes, y su estudio debe ser completado mediante el examen comparado de la realidad de ese ordenamiento y el modelo objetivo de régimen democrático —como forma abstracta, pero histórica, resultante de la decantación doctrinal y práctica de los dos últimos siglos.

Ello significa un punto de partida en cierto modo extrajurídico (o, al menos, no positivista), a través de un juicio de valor que se eleva por encima de las definiciones que un ordenamiento hace de sí mismo. La «normalidad» pasa así a convertirse en el conjunto de principios objetivados de la democracia liberal con pluralismo político. Todo lo demás es anómalo: las dictaduras, la falta de garantías, los autoritarismos de todo tipo.

Saltan a la vista las dificultades que esta metodología entraña. Primeramente, la de determinar con precisión el modelo de democracia

homologable que ha de servir de referencia, que si bien está netamente definido en las cuestiones fundamentales (gracias a las Declaraciones internacionales de derechos), presenta aún muchos contornos difusos: hay otros derechos dudosos que a veces se esgrimen (la posesión individual de armas de fuego, la libre circulación fuera del territorio nacional, el despido o cierre patronal en reciprocidad al derecho de huelga, etc.). Mucho más indeterminadas son las fronteras del modelo homologable de democracia en lo que concierne a las garantías institucionales; por ejemplo, autogobierno de las Cámaras y del poder judicial, neutralidad de la Administración y Fuerzas Armadas y de los medios de comunicación social del Estado, sistema electoral verdaderamente ajustado al requisito del voto libre, directo, igual y secreto, la existencia de resortes que aseguren el funcionamiento democrático interno de los partidos políticos, los cauces efectivos de participación popular directa (no plebiscitarios), el control de la propaganda política y la defensa de las minorías ideológicas y sociales, etc.

Un segundo problema, éste de orden práctico, radica en la enormidad del esfuerzo necesario para cubrir objetivos tan complejos y dispersos. En cierto modo, enfocar la excepcionalidad con un criterio universal *lato sensu* que comprenda toda clase de anomalías constitucionales convertiría este análisis en un tratado completo y exhaustivo de la vida política en los regímenes democráticos, o en

una filosofía sobre las insuficiencias que éstos todavía ofrecen.

El libro que comentamos, sin haberse propuesto tan impracticable objetivo, sí que ha pretendido, por referencia a nuestro pasado constitucional, efectuar un análisis intencionado desde el punto de vista de una democracia liberal y pluralista (en suma, un modelo homologable), que vanamente cabría deducir de nuestros textos históricos, a pesar de las buenas intenciones de algunos. Se trata, pues, de un ensayo de aplicación del método material de análisis a nuestra reciente historia política, con el consiguiente juicio de valor que ello supone.

Que tan ambicioso objetivo ha sido logrado en su casi totalidad, lo prueba el prolijo repertorio de temas que figura en el índice del trabajo. Vemos mencionar en él cuestiones de toda índole que desbordan con mucho el examen del articulado de las Constituciones en lo relativo a la suspensión de garantías y las medidas que históricamente han concretado esta posibilidad. En efecto, también se habla de todo el contexto de disposiciones legislativas y administrativas, sustantivas y procesales, incluso a nivel de proyectos, sobre materias como orden público, derechos de expresión, reunión, huelga, etc., así como el análisis detallado de las figuras delictivas conexas de los códigos penales contemporáneos, leyes militares, peligrosidad social, armas y explosivos, legislación antiterrorista, amnistía, etc. Deteniéndose, además, en el estudio de los aspectos institucionales propios de las situaciones de anomalías: plenos

poderes, decretos-leyes, tribunales especiales, etc., así como otros muchos temas relacionados, como, por ejemplo, reformas orgánicas en la administración civil y en la jurisdicción, facultades de los gobernadores civiles, legislación de secretos oficiales, control de emisiones radioeléctricas, movilización y militarización, etc.

II. Los hechos

Después de la introducción a que acabamos de referirnos, con las consideraciones teóricas del tema y sus diversas variantes históricas y nacionales, el autor se centra, a partir de la página 73, en el estudio exclusivo de nuestro Derecho constitucional desde comienzos del siglo XIX.

El examen detenido de siglo y medio de constitucionalismo nos descubre la gran variedad y complejidad de las circunstancias que a lo largo de este itinerario histórico han tenido un claro significado excepcional o simplemente anómalo.

A) Como supuestos más graves hay que mencionar, en primer lugar, las «rupturas» constitucionales, ejemplo máximo de excepcionalidad política. Verdaderamente arquetípica fue la de Fernando VII en 1814: «El rey declara ser su real ánimo no solamente no jurar ni acceder a la Constitución de 1812, ni a Decreto alguno que sea depresivo de los derechos y prerrogativas de su soberanía, sino el de declarar aquella Constitución y tales Decretos nulos y de ningún valor ni efecto...» O bien la actuación de las juntas revolucionarias de

1868, promotoras de un Gobierno provisional cuya primera medida, a los pocos días de su existencia, sería la disolución de las propias juntas. O bien los Reales Decretos de 1923 que disuelven las Cámaras y concentran en el Directorio Militar todos los poderes legislativos y ejecutivos; o el más próximo ejemplo de la autoproclamada Junta de Defensa Nacional de 24 de julio de 1936 y su Decreto de 29 de septiembre concentrando en la Jefatura del Gobierno del Estado «todos los poderes del Nuevo Estado»; sin olvidar el Estatuto Jurídico del Gobierno provisional de 1931, que se concede amplios poderes legislativos y establece un régimen gubernativo de fiscalización sobre los derechos ciudadanos.

B) Mucho más frecuentes y merecedoras de atención son las situaciones excepcionales propiamente dichas, que sin revestir la gravedad de auténticas rupturas han jalonado de continuo nuestra vida política. A título de antología demostrativa, recordaremos que el primer supuesto de suspensión de garantías se presenta en 1813, es decir, apenas inaugurado el régimen constitucional. Durante la vigencia del Estatuto Real, la primera guerra carlista haría necesaria, en 1835, la declaración general de estado de sitio; también de entonces datan las primeras «delegaciones legislativas» o leyes de plenos poderes al ejecutivo, al ser autorizado el Gobierno para proporcionarse los recursos necesarios para el sostenimiento de la guerra. Narváez gobernó sistemáticamente en régimen de dictadura legalizada, con poderes

extraordinarios y suspensión de garantías constitucionales, tanto en 1848 como en 1866. El cambio de régimen político no impidió que nuevas leyes de 1873 autorizasen al Gobierno a adoptar las medidas extraordinarias exigidas por las necesidades de la tercera guerra carlista. La república autoritaria de Serrano va acompañada asimismo por un Decreto de suspensión de garantías en 1874. Tampoco el período de la Restauración está ausente de medidas de excepción, como las originadas por las guerras coloniales y las agitaciones obreras o, por primera vez en 1899, a causa de los movimientos separatistas en el País Vasco. En los años siguientes destacan, por citar sólo las más graves, las suspensiones constitucionales cuando los sucesos de Cataluña (1905, 1909), a causa de crisis sociales y políticas (1911, 1917), con motivo de la Primera Guerra Mundial (1918), etc.

La dictadura de Primo de Rivera se calificó a sí misma como un período de excepción: no hicieron falta declaraciones más concretas y específicas porque desde el primer momento el directorio se facultó para dictar «cuantos decretos convengan a la salud pública», o más todavía, para adoptar medidas e imponer sanciones «sin otro límite que el que señalen las circunstancias y el bien del país y le inspiren su rectitud y patriotismo». Los cinco años de la Segunda República estuvieron también jalonados por frecuentes medidas excepcionales, hasta el punto de que entre 1933 y 1936, durante el gobierno radical-cedista, apenas hay un mes de total nor-

malidad en todo el país. El régimen político que se inicia en 1939 vuelve a la excepcionalidad como sistema ordinario de gobierno; sus primeros años configuran un conjunto de disposiciones extraordinarias que habrían de conservar una larga vigencia, tales como el Bando de Declaración del Estado de Guerra (28 de julio de 1936), la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939, la de Represión de la Masonería y el Comunismo de 1940, la de Seguridad del Estado de 1941, las de Rebelión y Sedición de 1943, el Decreto-ley de Bandidaje y Terrorismo de 1947 (convalidado en 1960 y nuevamente en 1968); en épocas más recientes, la creación del Tribunal de Orden Público en 1963 y la moderna legislación antiterrorista de la década actual. En términos formales, el primer estado de excepción suspensivo de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles tuvo lugar en febrero de 1956, iniciándose así una larga sucesión de declaraciones de excepción: 1958, 1962-64, 1967 en Vizcaya, 1968, 1969, 1970-71, 1975-77.

AVANCES...

Como contrapunto a esta crónica negra hay que reseñar los esfuerzos que durante este siglo y medio han desplegado nuestros legisladores y constituyentes para reglamentar y someter a derecho las medidas de excepción, señalando las garantías que en todo caso habrían de observarse, tratando, en suma, de invertir el signo de esta tendencia involutiva que late en el fondo del uso y abuso de la excepcionalidad.

a) Desde el primer momento los constitucionalistas han insistido en reservar al Parlamento, en exclusiva, la facultad de declarar la suspensión de garantías. Desde la Restauración, sin embargo, la complejidad del aparato estatal y la propia eficacia de estas medidas en el contexto de una sociedad como la actual han aconsejado que la excepción pueda ser decretada inicialmente por el Gobierno «en caso de grave y notoria urgencia», pero condicionándola a su inmediata convalidación por las Cortes. (Sólo el Fuero de los Españoles se aparta de esta tendencia al atribuir la facultad al Gobierno sin más cortapisas.)

b) Durante largo tiempo las causas que podían justificar tales declaraciones estuvieron resumidas en la única frase: «Cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias», fórmula ambigua que no dejó de ser explotada por los autoritarios de turno. Un decreto de 1841 se vio en la obligación de aclarar que «sólo en los casos en que, real y verdaderamente, se halle sitiado un pueblo por enemigos exteriores o interiores, podrán las autoridades militares declararle en estado de sitio», lo cual es todo un indicio del punto al que había llegado la generosa interpretación del texto constitucional. Desde 1931 se especifica que las medidas —incluso las parlamentarias— sólo procederán cuando la seguridad del Estado esté amenazada «en caso de notoria e inminente gravedad». (También el Fuero de 1945 se desvía de esta progresiva decantación al no mencionar las causas a que

hubiera de vincularse la suspensión de garantías.)

c) En cuanto al contenido de la suspensión, en un primer momento sólo se hizo una referencia genérica a las «formalidades» de la administración de justicia; desde 1837 se concretaron taxativamente en una lista de derechos individuales susceptibles de suspensión: seguridad jurídica, libertad de residencia, inviolabilidad del domicilio. En 1869 se añaden las libertades de expresión, reunión y asociación (sin que ello suponga un reforzamiento del margen de maniobra del Estado contra el ciudadano: ocurre simplemente que estos nuevos derechos no estaban reconocidos anteriormente del modo rotundo e incondicionado que entonces se les confiere). A esta lista se incorpora en 1945 el derecho al secreto de la correspondencia.

Además del carácter taxativo de los derechos susceptibles de suspensión, desde 1856 se establece una garantía intangible en toda circunstancia: la de no ser desterrado ni deportado, a la cual se añade en 1869 el principio de legalidad y la no retroactividad en materia penal como garantías igualmente inatacables.

d) Finalmente, el constitucionalismo español estableció desde siempre la norma esencial de que la suspensión tuviera carácter temporal sin admitir que en ningún supuesto, al amparo de la excepcionalidad legítima, se abriera paso a una reforma de la Constitución.

Aunque la suspensión debía decretarse «por tiempo determinado», su duración no fue concretada hasta 1931, en que se prescribe un plazo máximo de treinta días, sus-

ceptible de prórroga. (El Fuero de 1945 vuelve al antiguo criterio de no establecer un límite constitucional al tiempo de suspensión.)

e) Digamos también, por lo que tiene de garantía y de sometimiento de la situación excepcional a un régimen de derecho, que desde 1856 las medidas extraordinarias no tienen el efecto de anular por completo la legalidad vigente, pues se prevé la aplicación en tales períodos de una especie de «constitución supletoria» —claro es que de orientación más restrictiva— promulgada y establecida de antemano. Esta función corre a cargo de las leyes de Orden Público desde la primera de 1867 hasta nuestros días.

... Y RETROCESOS

Al mismo tiempo que se registraban los progresos a que se acaba de aludir, nuestros políticos y legisladores han venido recayendo en una tendencia de signo inverso que aspira revestir de normalidad lo que en realidad son previsiones legales y prácticas contrarias al espíritu y a la letra de las Constituciones. Todo ello con la finalidad de no tener que afrontar de modo expreso una situación de suspensión de garantías, evitando el consiguiente desgaste político que comportan. Este socavamiento de las Constituciones ha sido buscado con astucias muy diversas, a veces sutiles y otras veces francamente groseras. Cabe mencionar entre otras variantes:

— La limitación de los derechos reconocidos en la Constitución mediante una legislación de desarrollo que configura sus contornos, ya en situaciones normales, con tales

restricciones que con frecuencia no será necesario suspenderlos oficialmente. Así, entre otros muchos ejemplos, la ley de Reuniones de 1880.

— La introducción de hechos de vago contenido como causas justificativas de la suspensión. Por ejemplo, el anteproyecto de 1929 admitía, junto a causas tan explícitas como las amenazas exteriores contra la seguridad del Estado, un segundo motivo sumamente impreciso: una «grave perturbación interna que comprometa la paz general».

— La proliferación de figuras delictivas contra la seguridad del Estado en los códigos penales y leyes especiales, con paulatino endurecimiento de su calificación y castigo, cada vez más desproporcionado. Así, por ejemplo, desde 1828 entre los supuestos de rebelión figura la perturbación de servicios públicos cuya subsistencia interese a la defensa nacional, y como sedición, sencillamente, el «suspender o paralizar un servicio público de interés general del Estado, provincia o municipio». Aún más grave es la imprecisión de algunos supuestos de hecho: desde la ley de jurisdicciones de 1906 hay una tendencia a la tipificación de delitos «político-morales» que aún no ha sido en nuestros días totalmente corregida. (Es sintomática una real orden de aquel mismo año aclarando que «no hay delito más que en el hecho definido y terminante, quedando alejada toda idea de persecución a la tendencia, de castigo a la doctrina, de delincuencia por el pensamiento».)

— El robustecimiento arbitrario de los poderes de supremacía es-

pecial del gobierno sobre el funcionariado. En 1929 se reglamentó el traslado forzoso e incluso la separación definitiva de aquellos funcionarios «en que se compruebe gubernativamente que exteriorizan su enemistad al régimen gobernante o entorpecen su actuación». El régimen republicano simpatizó con tan amplias potestades gubernamentales, y su Ley de Defensa de la República calificaría como «actos de agresión» —entre otros que luego se verá— «la falta de celo de los funcionarios en el desempeño de sus servicios», hecho cuya apreciación quedaba reservada al Ministerio de la Gobernación, pudiendo acarrear a los interesados la suspensión, separación o postergación en términos literalmente equivalentes a los de 1929.

— Otro procedimiento muy utilizado ha sido la aparición y proliferación de jurisdicciones especiales, o la ampliación paulatina del campo de aplicación de alguna de ellas, como la jurisdicción militar desde que en las postrimerías del siglo XIX iniciara su desbordamiento del ámbito estrictamente castrense hasta el enorme protagonismo alcanzado en los años 40, cuando asume la casi totalidad de la acción punitiva del Estado. Así, en 1943 se define como «rebelión militar» la asistencia a conferencias donde se propalen noticias tendenciosas con el fin de desprestigiar a las autoridades, y se somete a dicha jurisdicción delitos tales como las propagandas ilegales, la desobediencia a las órdenes del gobierno, desórdenes públicos, amenazas a funcionarios, etc.

También hay que contar desde 1929 con una jurisdicción especial

de orden público, aunque la cota máxima en este sentido se alcanza en 1939 con la creación del llamado Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, al que se encomienda la aplicación retroactiva de una legislación fuertemente represiva.

— De gran significación es el surgimiento de una encubierta «jurisdicción gubernativa» para la aplicación de las previsiones legales en materia de libertades y derechos políticos de los ciudadanos. El primer precedente data de la Ley de Defensa de la República, en la que se enumeraron una serie de conductas calificadas como «actos de agresión a la República», cuya persecución y castigo correspondía exclusivamente al Ministerio de la Gobernación, incluso sin posibilidad de recurso judicial y sin perjuicio de que dichos actos pudieran simultáneamente ser castigados por el procedimiento penal ordinario. Así, pues, no se trataba de delitos propiamente dichos ni de penas en sentido formal, sino de «medidas de seguridad» bajo cuyo eufemismo se permitía la sanción de actos tales como «la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz», «acciones o expresiones que redunden en menosprecio de los organismos del Estado», «la apología del régimen monárquico», «la cesación de industrias u otras labores sin justificación bastante», etc. Las «medidas de seguridad» (no llamadas penas) aplicables a estas conductas (no llamados delitos) podían consistir en fuertes multas o en el confinamiento o extrañamiento «mientras subsista la vigencia de esta ley».

La jurisdicción gubernativa y el

poder sancionador del Ministerio de Gobernación, sin ulterior recurso judicial, serán mantenidos por la LJCA de 1956 y la LOP de 1959.

Curiosamente, la ley de Defensa de la República en vez de ser derogada al promulgarse la Constitución de 1931 —con cuyos preceptos y garantías chocaba frontalmente— es elevada a rango constitucional a través de la disposición transitoria segunda, «mientras subsistan las actuales Cortes constituyentes». Esta corruptela suponía la ineficacia de la propia Constitución durante ese mismo tiempo y nos recuerda puntualmente otra disposición transitoria segunda (la de la LOE de 1967) que declaraba subsistentes las prerrogativas excepcionales del Jefe del Estado otorgadas por la legislación de guerra hasta el cumplimiento de las previsiones sucesorias, con la misma consecuencia de 1931 de mantener soterradamente una «Constitución encubierta» de carácter excepcional por encima de las flamantes garantías recién estrenadas.

— También corresponde a la legislación republicana la introducción de otras varias figuras, sutiles, de presión jurídica sobre el ciudadano, revistiéndolas de una formal apariencia de normalidad. Así, en la LOP de 1933 surge por primera vez la después famosa responsabilidad personal subsidiaria por impago de multas gubernativas. También de entonces data el «estado de prevención» (anterior a las situaciones de excepción y de guerra) en que las autoridades podían aplicar «aquellas medidas del estado de guerra que sean compatibles con el mando de la autoridad civil», como, por ejem-

plo, la censura previa de impresos, etcétera (¡todo ello sin que las garantías hubieran sido suspendidas!). Extraña situación de «normalidad anormal», la llama Fernández Segado. Verdadera anti-constitucionalidad de uso ordinario para situaciones no excepcionales.

— Sin olvidar la legislación de vagos y maleantes iniciada en 1933, que profundiza en la nueva vía de las «medidas gubernativas»: simplemente no calificando como delictivas las conductas y como penas las medidas previstas, el Gobierno podía eludir los principios constitucionales de seguridad jurídica y libertad individual con una variada gama de actuaciones exorbitantes de la Constitución, sin intervención de la autoridad judicial. En el mismo sentido, la Ley de 1954 confesaba que sus preceptos se dirigían contra actividades «cuya delincuencia consta, pero no puede ser inmediatamente probada, o no constitutivas de delito», «de sujetos que por su habilidad escapan de las mallas de la ley». Sospechosa declaración, sobre todo, si se pone en relación con el artículo 2.º de la propia Ley, que declaraba como peligrosos antisociales a los que «de cualquier manera perturben con su conducta o pusieren en peligro la paz social o la tranquilidad pública».

— Hay que recoger asimismo, en otro orden de ideas, la atribución al Poder ejecutivo de facultades legisladoras, previstas —en su formulación originaria se justifican precisamente por ello— o utilizables para dictar medidas de excepción. El proyecto de Bravo Murillo de 1852 ya permitía que el Rey pudiera anticipar disposiciones legis-

lativas «en casos urgentes». Desde la revolución septembrina, la promulgación de Decretos-leyes tiene amplia difusión en los periodos preconstituyentes o en ausencia de unas Cortes en pleno funcionamiento. Así lo recogía la propia Constitución en la Segunda República, si bien en ella se introducen simultáneamente las llamadas «ordenanzas de necesidad» del presidente de la República: de esta manera, aunque la cobertura constitucional de la suspensión de garantías resulta en 1931 más normativizada que nunca en nuestra historia, en cierto modo todo ello no pasaba de ser una superestructura aplicable solamente en circunstancias de excepción «normales», mientras que las situaciones realmente extraordinarias quedaban nuevamente en la sombra de lo discrecional y de lo no jurificado, a la interpretación de la Jefatura del Estado, que podía «ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes». Esta novedad, procedente de Weimar, sería conservada en el artículo 10, *d*), de la Ley Orgánica del Estado.

En todo caso, nada de ello es comparable a la fórmula amplísima de 1938, que atribuye al jefe del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, así como la aparición en 1942 del Decreto-ley como forma ordinaria de legislar por parte del Gobierno.

III. Consideraciones críticas

1. Una conclusión de urgencia se impone a la vista de este pano-

rama: no es demasiado pronto para iniciar la desmitificación del régimen de Franco en cuanto paradigma de todas las excepciones y malignidades jurídicas, idea tan querida a los que quisieran enterrar con este período histórico la perturbadora sospecha de que existen otros factores estructurales y permanentes por debajo de la anécdota del momento, otros demonios familiares mucho más cotidianos que podrían estar presentes antes, en y después del franquismo.

Ciertamente, no en vano el profesor Fernández Segado dedica más de las dos terceras partes de su obra al examen de las situaciones excepcionales desde 1936 hasta nuestros días. Y no sólo porque sean más relevantes por su mayor proximidad en el tiempo. Ocorre también, no cabe duda, que en esta época se han batido efectivamente todas las marcas de excepcionalidad en lo cuantitativo y también en lo cualitativo: aludimos con ello a que durante estos años las anomalías han sido presentadas muchas veces con aspiraciones de normalidad, como si fueran el modo necesario y ordinario de desenvolver el gobierno de los pueblos. (Y no podía ser de otro modo teniendo en cuenta las convicciones ideológicas de que eran fruto en el contexto de un régimen proclamado como autoritario, incluso como totalitario en sus primeros momentos). A pesar de ello, este libro nos descubre una verdad más profunda: las realidades de nuestro pasado constitucional, que hemos resumido brevemente en estas páginas, son clara manifestación de lo escasa e infrecuentemente

que se han tomado en serio los principios democráticos en España. Las irregularidades no son privativas de un período determinado, por muy significado que éste sea; los «cuarenta años» hunden sus raíces en muy diversos antecedentes de los que han asimilado—eso sí, con particular aprovechamiento—todas las herencias y recursos gestuales de un constitucionalismo puramente semántico. Sirva esta constatación como prudencia aconsejable ante un excesivo optimismo de cara al futuro que nos aguarda.

2. La obra que comentamos se queda justo a las puertas de este futuro; el curso histórico que analiza termina precisamente en las más recientes disposiciones de la transición, recogidas en dos sucesivos apéndices de última hora, sin adentrarse en la nueva etapa inaugurada por la Constitución de 1978. Se trata, pues, de un auténtico trabajo de investigación histórica, aunque el análisis alcanza hasta el presente mismo de hoy: un presente que habrá dejado de serlo cuando estas notas se publiquen al quedar virtualmente derogado el entramado jurídico que ha venido regulando el tema de las garantías constitucionales con la entrada en vigor del nuevo texto fundamental.

El libro de Fernández Segado es, en este sentido, no sólo un estudio histórico en su doble dimensión informativa y crítica, sino que además constituye un perfecto ejemplo de monografía de Historia del Derecho, tal como entendemos que debe efectuarse el tratamiento de estos temas. El historiador del De-

recho no debe limitarse al análisis y comentario de las disposiciones, en eso hay acuerdo completo: hoy no se cuestiona la necesidad de ampliar el campo de observación a las circunstancias políticas y económicas que determinaron la aparición de las leyes, sus motivaciones ideológicas y el modo como fueron aplicadas en la realidad, el análisis sociológico del Derecho vivido en su dimensión práctica.

Con todo ello, sin embargo—y quizá por la exageración a que han llevado alguna vez estas positivas conquistas metodológicas—, lo cierto es que en tiempos recientes ha podido temerse que la historiografía jurídica llegara a desdibujarse en sus perfiles peculiares, convertida en simple historia sin más. Hay que valorar por ello la fidelidad que muestra este libro al único método posible y diferenciador en cualquier disciplina jurídica: el de no perder nunca de vista lo que las propias normas son y su contenido en sí, lo que en ellas se dijo y se ordenó—claro es que sin prescindir en absoluto de las generalidades que las encuadran en su contexto histórico ni del análisis del derecho sociológicamente vivo—cuando éste se haya separado de las previsiones legales.

Coherente con este punto de vista, Fernández Segado no duda en abordar la exégesis y comentario de los antiguos ordenamientos del pasado con el mismo énfasis y rigor metodológico que serían usuales ante leyes recién publicadas en el *Boletín Oficial*.

3. Todos los estudios históricos tienen su capítulo de enseñanzas o moralejas para ejemplaridad de

las futuras generaciones. A nosotros nos han llamado la atención algunos aspectos concretos sobre los que vale la pena reflexionar.

Por ejemplo, el hecho que recoge el autor de que el gobierno de la Segunda República no llegó a declarar el estado de guerra entre 1936 y 1939 en ninguna parte del país (excepto en los territorios africanos), aun tratándose de un supuesto tan evidente de conflicto armado que en última instancia condujo al derrocamiento de dicho gobierno. El ejemplo comparado de los países participantes en las dos guerras mundiales podría hacer pensar que el «estado de guerra» carece de utilidad en las auténticas conflagraciones generalizadas, al menos como medida utilizable en el territorio propio. La dirección del esfuerzo bélico sigue en manos del Gobierno civil ordinario, y el traspaso de poderes a la autoridad militar que caracterizaba al tradicional *état de siège* no tiene aplicación más que en las zonas fronterizas y en los escalones inferiores. Esto nos lleva a plantear el tema de las situaciones «auténticas» de guerra.

Frente a la tradición española, atenta a prevenir supuestos relacionados más bien con el restablecimiento del orden público interior, otros ordenamientos se han centrado preferiblemente en el traspaso de poderes del legislativo al ejecutivo en caso de conflicto armado, sin ocuparse demasiado en reglamentar la actuación de su fuerza dentro del propio territorio y respecto de sus nacionales. En tal sentido, la institución de la *martial law* vendría a reflejar las necesi-

dades de la supervivencia del Estado en su dimensión más elemental, ajena incluso a consideraciones jurídicas. Un examen detenido de esta figura podría llamar la atención sobre una posible laguna de nuestro ordenamiento: ¿hasta qué punto la Constitución española permite, o impide, la existencia de un régimen especial para las actuaciones urgentes en situaciones de emergencia?

Carl Schmitt definió la ley marcial como «situación ajurídica en la que la autoridad militar puede proceder sin tener en cuenta las barreras legales, conforme lo exija la situación de las cosas, en interés de la represión del adversario»; en igual sentido, García Pelayo menciona la posibilidad por parte de la autoridad militar de tomar cuantas medidas de cualquier orden sean necesarias para conjurar la situación a la que se enfrenta: «Nos encontramos aquí ante la pura acción militar en el sentido real de la palabra, dominada completamente por necesidades de orden técnico.» En cambio, el estado de sitio parece más bien aludir a una variante, ciertamente especial pero variante en definitiva, del ejercicio de las potestades jurídicas del Estado (legislativa, ejecutiva, judicial) mediante su concentración en la autoridad militar, con la posibilidad añadida de producir normas y resoluciones contrarias a los derechos constitucionales ordinarios. En un orden lógico cabe pensar que las primeras acciones en caso de conflicto habrían de regirse por la ley marcial, a la que después seguiría el estado de sitio cuando sea proce-

dente, para formalizar y dar consistencia institucional a la situación creada, asumiéndose por los poderes fácticos operantes en la zona la capacidad de producir derecho y aplicarlo. La ley marcial, por tanto, no es propiamente un estado excepcional que sirva como fórmula para asumir el ejercicio —legalizado— de ciertas competencias extraordinarias: más bien se trata de un supuesto de hecho en el que la autoridad puede actuar al margen de las leyes (de ciertas leyes) en cumplimiento de la misión característica de una fuerza armada en plena actuación.

Habría que preguntarse entonces si nuestro ordenamiento constitucional ha omitido—quizá por su propia evidencia—la regulación de estos imperativos funcionales, que son propios de toda acción operativa frente a acontecimientos que exigen una intervención inmediata. Ante una insurrección o invasión exterior de un punto del territorio no cabe duda que hay una serie de medidas de ejecución que han de efectuarse sin esperar a declaraciones jurídicas de ningún tipo. En tales incidencias podrían verse menoscabados en mayor o menor medida, o desconocidos simplemente, algunos de los derechos y libertades que configuran la vida política ordinaria en el territorio afectado (y para toda su población, claro está: también comprometería a los ciudadanos no participantes en el conflicto).

En nuestro sistema estas restricciones—en el sentido no de emisión de actos restrictivos formalizados con competencia bastante, sino en virtud de la actuación real

y física de los agentes del Estado—habrían de requerir para ser válidas el conocimiento y la aprobación por la autoridad civil periférica o central y, en última instancia, la autorización del Parlamento declarando el estado de sitio; requisitos procedimentales poco adecuados a este tipo de acciones. (No vamos a entrar en el importante tema de la urgencia en Derecho público. Como en tantas otras ocasiones, hay que optar entre la eficacia y la seguridad jurídica, elección que en este caso no admite dudas al estar comprometida la propia supervivencia colectiva. Digamos, sin embargo, que muchos de los factores que condicionaron históricamente la aparición de estas figuras de excepción, a causa de la lentitud y dificultad de los contactos entre autoridades periféricas y poder central, hoy ya no tienen vigencia; la hipótesis de una imposibilidad momentánea para establecer comunicación es cada vez más remota, aunque tampoco deba descartarse totalmente.)

En resumen, parece que las necesidades operativas implícitas en toda actuación urgente a cargo de las autoridades y fuerzas encargadas de estos cometidos no habrán de entenderse obstaculizadas por las previsiones de la Constitución acerca del estado de sitio. Parece natural que las medidas urgentes se adopten en el instante mismo en que vengan requeridas por las circunstancias, aunque resulten en ese momento inicial contrarias a derecho (antijurídicas más que anticonstitucionales, puesto que dichos actos no se realizan con la pretensión de su legalidad ni tra-

tan de ampararse en una suspensión de garantías). Por supuesto que todo ello con carácter provisional y con el alcance mínimo indispensable, y a resultas de su inmediata convalidación por los órganos contrales competentes, que podrían así subsanar *a posteriori* el requisito procedimental omitido por razones de urgencia; naturalmente, también habría que prevenir la posible revocación de las actuaciones realizadas, con la consiguiente cobertura para los daños eventualmente producidos y exigiéndose, en su caso, las responsabilidades a que hubiera lugar.

Aunque esta solución parece evidente, la cuestión es delicada. (Podría significar el retorno a la doctrina del *Notrecht*, que ya parecía haber sido superada.) Sólo cabe añadir que si en algunas ocasiones ha sido oportuno regular lo obvio, ésta podría ser una de ellas.

4. Otro tema sugerente es el de la inicial situación de «excepción sin suspensión de garantías» que a veces ha existido en nuestro ordenamiento (así, en el artículo 116 de la Constitución actual).

No compartimos en este punto la opinión del autor, que se muestra poco partidario de un grado inicial de anormalidad mitigada, quizá por el negativo precedente de la LOP de 1933. Por nuestra parte, creemos que el «estado de alarma» puede servir para poner en marcha unos planes operativos y unos sistemas de articulación entre los distintos organismos del Estado concebidos bajo el prisma de la acción y de la eficacia inmediata, más conjuntados y sometidos a unidad de dirección que en

la situación normal, donde rige la diversidad—y aun la rivalidad²—de funciones y competencias. Luego nos referimos a este aspecto.

Al mismo tiempo, el estado de alarma, aunque no suponga la suspensión de garantías individuales, puede implicar una mayor restricción en el modo de interpretar los condicionamientos a que algunos de estos derechos están sometidos por su propia naturaleza, siempre de acuerdo con sus respectivas leyes reguladoras (como es el caso de las libertades de expresión, manifestación, huelga, etc.).

5. Esto nos lleva a plantear el tema de las actuaciones urgentes en situaciones catastróficas (calamidades «telúricas» las llama expresivamente el autor), causadas por agentes naturales o accidentes fortuitos.

Los juristas han inventado a lo largo de la historia centenares, o millares, de categorías conceptuales para clasificar y diferenciar los distintos fenómenos de la vida social—a veces con notoria exageración analítica, empeñados en distinguir lo que no merecía diferenciarse—. Por ello es más criticable, cuando tan pródigo ha sido el análisis, que en casos como el presente no se haya dado el tratamiento debido a unos supuestos de hecho tan distintos entre sí: se supone que la actuación del Estado ante una emergencia «telúrica» habría de ser considerada por la legislación bajo un prisma muy distinto al de las situaciones excepcionales derivadas de emergencias políticas y enfrentamientos humanos. Ante una calamidad natural todos somos unánimes, no

hay ni el más remoto peligro de que la forma democrática del Estado se deteriore, ni hace falta suspender las garantías constitucionales, ni siquiera se precisa normalmente que el Gobierno dicte una normativa de urgencia de rango legal. Por supuesto que ciertos derechos patrimoniales se verán afectados y podrán imponerse prestaciones personales obligatorias, pero nada de ello tiene que ver con los auténticos estados excepcionales en sentido constitucional, ni hay necesidad de que las Cortes intervengan como sería forzoso tratándose de una formal declaración de estado de alarma. Todo ello sin perjuicio de que las situaciones de catástrofe natural puedan aconsejar la implantación de medidas colaterales de orden público (como, por ejemplo, el reforzamiento de la vigilancia y persecución de la delincuencia común, etcétera) secundarias respecto de las acciones principales, tendentes a combatir o paliar los daños.

Digamos además que, refiriéndonos a nuestro país, en la Constitución hay apoyos sobrados para un tratamiento legislativo particular de las situaciones catastróficas. (Así, la regulación de los deberes en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública: art. 30; las leyes que faciliten la intervención de empresas y actividades económicas o que permitan disponer de todo tipo de bienes patrimoniales cuyo empleo venga exigido por las circunstancias: art. 128; etc.).

Hay que recordar en este sentido que no son medidas de orden público todas las dirigidas a asegurar la normalidad y continuidad

de los servicios (aunque una confusa definición del «orden público» podría inducir a ello, tema que no cabe plantear en este momento), sino solamente aquellas que tienden a asegurar dicha normalidad frente a perturbaciones de origen humano, incidencias y conflictos sociopolíticos.

En definitiva, no se ve la conveniencia de que las actuaciones urgentes en caso de catástrofe tengan que encuadrarse bajo la rúbrica común e indiferenciada del estado de alarma. Aunque éste haya sido el enfoque tradicional —quizá por una innecesaria economía de conceptos—, parece que en la actualidad, a la vista de nuestra Constitución, dicho tratamiento sería desorientador y técnicamente incorrecto.

6. Como puede observarse, las medidas excepcionales han sido empleadas a veces no para aumentar la presión jurídica del Estado sobre el ciudadano, ni para suspender la Constitución, ni siquiera para alterar la normal distribución de poderes entre el legislativo y el ejecutivo. Mucho más modestamente, la excepción ha sido la única fórmula a que los gobernantes podían recurrir para lograr una mayor eficacia y coordinación de medios entre las distintas organizaciones del poder ejecutivo, o entre las distintas Administraciones públicas, derribando, siquiera por breve tiempo, las fronteras com-

petenciales y sus consiguientes campos acotados, que serían tan contraproducentes en situaciones agudas, cuando se requiere un esfuerzo inmediato y unidireccional de los poderes públicos. Cuando el transcurso de cada minuto puede traducirse en la pérdida irreparable de bienes individuales o colectivos, la sociedad debe estar preparada para actuar con todos sus medios disponibles (estatales, territoriales e institucionales de toda índole) y «con la claridad y prontitud—se ha dicho—del bombero que se desliza por la cucaña al oír la sirena de alarma», y no, absurdamente, con las acostumbradas pautas procedimentales y reuniones de autoridades urgentemente convocadas para improvisar soluciones conjuntas o coordinar las acciones dispersas ya emprendidas espontáneamente por los distintos servicios.

Que estas acciones de urgencia deben responder a programas previamente meditados y acordados, no cabe duda. Que hayan de encuadrarse en el capítulo de las situaciones extraordinarias, siendo así que la «excepción» no tiene más alcance que el de dinamizar la organización administrativa, podría dar la impresión de que sólo en los casos límite el Estado se aviene a funcionar con toda la eficacia que le permiten sus medios.

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ CONESA