

# SUSPENSION DE DERECHOS

---

## Explicación del artículo 55 de la Constitución ¿Pueden suspender, limitar o restringir derechos fundamentales?

La suspensión de los derechos y libertades regulada en el artículo 55 cierra el Título I de la Constitución, que lleva por rúbrica, precisamente, "De los derechos y deberes fundamentales".

La sistemática de nuestra Constitución es, en este punto, muy correcta, dado que nada resulta más acertado que, después de reconocerse por el texto constitucional unos derechos y libertades, y después de articular un sistema de garantías que aseguren su eficacia, contemplar las situaciones extraordinarias que permitirían, excepcionalmente, que los derechos y libertades constitucionalmente garantizados pudieran ser suspendidos. Porque un Estado de Derecho que se precie de serlo ha de contemplar no sólo el funcionamiento de las instituciones en situaciones de normalidad, sino que ha también de prever, en la medida de lo posible, las situaciones de crisis o anormalidad. Y lo hace a través del llamado "**Derecho de excepción**", que se resume en la previsión de dos medidas:

- la suspensión de derechos y libertades, por una parte
- y, por otra, la alteración del equilibrio de poderes Ejecutivo-Legislativo

Las Constituciones históricas españolas no contuvieron mención alguna de las situaciones de crisis que justifican la suspensión de garantías constitucionales. Dicha suspensión de garantías vino a ser regulada por las llamadas leyes de "orden público" (de 1870, de 1933 y de 1959). La situación ha dado un giro con la Constitución de 1978, que, en línea con las Constituciones más modernas, hace referencia a una diversidad de situaciones excepcionales, que permiten, como medidas también excepcionales, la máxima limitación de derechos y libertades, esto es, la suspensión de su ejercicio.

A tales situaciones excepcionales o estados de emergencia hace referencia el **artículo 116** de la Constitución, desarrollado por la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alerta, excepción y sitio**. Y a la suspensión de derechos y libertades en las situaciones excepcionales reguladas en las citadas normas se refiere el **artículo 55** de la Constitución, que ahora comentamos, y que contempla la suspensión de derechos de dos formas: como suspensión de carácter general y como suspensión individualizada.

Así, la declaración de cualquiera de ellos procede sólo cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes y las medidas adoptadas serán las indispensables para asegurar su restablecimiento, **debiendo aplicarse de forma proporcionada a las circunstancias**. Así lo ha sostenido la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1981, de 5 de noviembre, en relación con la declaración del estado de alarma y los derechos de huelga y conflicto colectivo.

De dicha excepcionalidad se infiere, no obstante, una capacidad de incidir en la esfera de libertades de los ciudadanos mucho más intensa que en cualquier otra situación.

### La suspensión general de derechos y libertades

A ella se refiere el apartado 1 del artículo 55, dice lo siguiente:

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

Por tanto, la suspensión, entendida como "completa anulación", dejando sin efecto los derechos fundamentales, sólo puede ser acordada en estado de excepción o sitio, que son los supuestos más graves como veremos. No obstante, en el caso de estado de alarma se produce una limitación o restricción sin llegar a suspender tales derechos.

*\*Nota: los derechos fundamentales son los que se recogen del art 14 al 29, además de la objeción de conciencia del 30.2*

Como toda restricción o limitación de derechos, su regulación sólo puede hacer mediante Ley Orgánica (reserva absoluta de ley siempre que se trate de desarrollar directamente derechos fundamentales y de restringirlos o limitarlos) y por ello el artículo 116.1 CE establece que: "*Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.*"

Acudimos a ella, que es la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio**.

### Supuestos en que procede la suspensión total de derechos

La suspensión de derechos, como se ha anticipado, es cuestión estrechamente relacionada con la declaración de las situaciones excepcionales, que procede, a tenor del artículo 1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, *"cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades"*.

Las situaciones excepcionales en las que se permite la suspensión (que no la restricción o limitación) de derechos y libertades son, para nuestra Constitución: **el estado de excepción y el estado de sitio**, puesto que en el **estado de alarma**, regulado también en la citada Ley Orgánica como situación excepcional, **no se hace posible tal suspensión de derechos**.

*Nota: veremos cómo en el estado de alarma sólo se ven limitados o restringidos algunos derechos, pero no suspendidos totalmente.*

Según el artículo 2 de la Ley Orgánica 4/1981, el estado de excepción podrá declararse *"cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad o cualquier otro aspecto del orden público resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para establecerlo y mantenerlo"*.

El de sitio, conforme al artículo 32 de la misma Ley, *"cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios"*. (Esto es, cuando nos invadan en caso de guerra o cuando haya un golpe de Estado por ejemplo).

Precisamente, el contenido esencial de ambas situaciones es la suspensión de determinados derechos y libertades, sobre la base de dejar mayor libertad de actuación al Ejecutivo para posibilitarle el restablecimiento del orden público alterado.

Os recomiendo la lectura de la Ley orgánica porque explica muy bien las consecuencias de cada estado. Sobre todo, el estado de excepción es bastante interesante y no creeríais las facultades que puede otorgar al Gobierno.

### ¿Y entonces, qué sucede con el estado de alarma?

El estado de alarma no supone, **en principio, efecto alguno sobre la vigencia** de los derechos fundamentales, puesto que su declaración implica sólo una puesta de todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado, incluidos los cuerpos policiales, bajo las órdenes directas de la autoridad competente, concepto éste referido al Gobierno o, por

delegación de éste, al Presidente de una Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio.

Se produce en este caso una concentración de potestades en el Estado cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STC 133/1990, de 19 de julio, por entender que en estos supuestos aparece de forma indudable un interés general que la justifica.

**Es posible, sin embargo, una afectación importante en algunas libertades como consecuencia de las medidas** previstas en el art. 11 LO 4/1981, que faculta al Gobierno para imponer **límites a la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados**, practicar requisas temporales de bienes, imponer prestaciones personales obligatorias, ocupar transitoriamente todo tipo de industrias y explotaciones, racionar el consumo de artículos de primera necesidad e imponer las órdenes necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios afectados por una huelga o una medida de conflicto colectivo.

El art. 4 de la Ley orgánica 4/1981 establece lo siguiente:

*El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución **podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional**, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:*

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.*
- b) **Crisis sanitarias, tales como epidemias** y situaciones de contaminación graves.*
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.*
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.*

## **Derechos y libertades que pueden ser suspendidos o limitados**

Ahora bien, es necesario conocer qué medidas puede adoptar el Gobierno en tales casos y cuáles son sus límites. Veremos qué derechos fundamentales pueden ser suspendidos (es decir, dejan de tener vigencia) o limitados (simplemente se ven limitados pero siguen en vigor).

Obviamente, nos referimos sólo a los derechos fundamentales y no al resto de derechos previstos en la Constitución que no tienen las mismas garantías.

En el estado de alarma pueden LIMITARSE los siguientes derechos:

• **Libertad de circulación** del art. 19

Los artículos 11 y 12 de la Ley orgánica 4/1981 establecen que el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

- 1) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- 2) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- 3) 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.
- 4) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- 5) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del art 4

Además, en los supuestos de catástrofes y crisis sanitarias (apartados a) y b) del artículo 4), la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las citadas medidas, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.

En el estado de excepción y sitio pueden SUSPENDERSE:

1) **Derecho a la libertad y seguridad personales**, art.17.1 ce

Declarado el estado de excepción, podrá procederse a la detención de cualquier persona siempre que existan fundadas sospechas de que esa persona vaya a provocar alteraciones del orden público, durante un plazo máximo de diez días, debiéndose comunicar en el plazo de veinticuatro horas dicha detención al juez, quien podrá requerir en cualquier momento información sobre la situación del detenido.

No afecta al procedimiento de habeas corpus (17.4 ce), con lo cual, toda persona detenida ilegalmente podrá ser de inmediato puesta en libertad.

En el estado de sitio, se prevé además la posibilidad de suspender las garantías jurídicas del detenido (asistencia letrada, derecho a ser informado de la acusación...) previstas en el artículo 17.3 ce

- 2) **Derecho a la inviolabilidad del domicilio**, art. 18.2 ce  
La autoridad gubernativa podrá -con inmediata comunicación al juez competente- ordenar y disponer inspecciones y registros domiciliarios si lo considera necesario para el mantenimiento del orden público.
- 3) **Derecho al secreto de las comunicaciones, en especial de las postales, telegráficas y telefónicas**, art. 18.3  
Con las mismas cautelas de comunicación inmediata a la autoridad judicial y siempre que la intervención de las comunicaciones fuese necesaria para el esclarecimiento de hechos delictivos o el mantenimiento del orden público.
- 4) **La libertad de circulación y residencia**, art. 19  
Puede prohibirse la circulación de personas y vehículos, así como delimitarse zonas de protección y seguridad, e incluso exigir la comunicación de todo desplazamiento u obligar a una persona a desplazarse fuera de su lugar de residencia. Para la adopción de tales medidas, la autoridad gubernativa deberá tener motivos fundados en razón de la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público suponga la persona afectada por tales medidas.
- 5) **Los derechos a la libertad de expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica** (art. 20.1 a) y d) **y el secuestro de las publicaciones, grabaciones u otro medio de información** 20.5).  
La adopción de estas medidas podrá llevar aparejada ningún tipo de censura previa, se advierte expresamente en la Ley Orgánica 4/1981
- 6) **Los derechos de reunión y manifestación** (art. 21)  
La autoridad gubernativa someter reuniones y manifestaciones a la exigencia de autorización previa, prohibir su celebración o proceder a la disolución de las mismas.  
Expresamente quedan excluidas las realizadas por partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales en cumplimiento de los fines previstos en los artículos 6 y 7 de la Constitución.
- 7) **Los derechos de huelga y a la adopción de medidas de conflicto colectivo** (arts. 28.2 y 37.2)  
La ley faculta a la autoridad gubernativa para decretar la prohibición de los mismos.

## Conclusiones I

Con todo esto, creo que queda claro que pueden suspenderse y limitarse derechos fundamentales sobradamente. Eso sí, el debate jurídico se encuentra

en la medida de confinamiento ya que, a mi entender, se trata de restringir el derecho del art 17.1 y es sólo podría hacerse en el caso de excepción o sitio, no en el estado de alarma. Para ello, tenemos que entender en qué consiste el derecho a la libertad del art 17 Ce.

## El derecho a la libertad del artículo 17

**El derecho a la libertad** del art. 17.1, según autores como Díez Picazo, supone la libertad deambulatoria o de movimiento, en el sentido de aquella libertad de abandonar el lugar donde se encuentra el sujeto como definición abstracta de valor. Por ello, ha venido a denominar **libertad física o de movimiento**.

Este derecho se define más en sentido negativo que positivo, pues ni la Constitución ni la ley lo definen, sino que establecen los supuestos en que puede verse limitado o restringido o, tal como hemos visto, suspendido. Por ello, el mismo art 17 en el resto de sus apartados recoge un régimen para **los casos de DETENCIÓN** y aquí es donde considero que está la clave.

La detención es mantenerte retenido en un lugar concreto sin que puedas irte, abandonar el lugar o moverte libremente. Los casos más conocidos son los de detención policial y delito de secuestro, pero la detención puede darse en un lugar abierto o cerrado. Así, el Tribunal Constitucional incluye como supuestos de privación de libertad:

- \* Ordinarias: la detención preventiva, la prisión provisional y la prisión
- \* Como privaciones de libertad de corta duración, que no pueden superar en ningún caso el plazo establecido para la detención provisional de 72 horas previsto en el art 17.2:
  - a) la denominada "retención a efectos de identificación"  
(presente en la Ley orgánica de Seguridad Ciudadana)
  - b) la retención para efectuar la prueba de alcoholemia
- \* Como privaciones de libertad de más larga duración:
  - a) el internamiento en centro psiquiátrico u otro centro asistencial
  - b) el internamiento de extranjeros en centros no penitenciarios  
(durante la tramitación de los expedientes de expulsión)

## Conclusiones II

Por todo lo expuesto, considero que la medida de confinamiento, entendida como retención en el propio domicilio sin poder salir salvo causa justificada, **NO ES CONFORME a la Constitución** y hay una **extralimitación** de la habilitación legal conferida, pues sólo podría acordarse en estado de excepción o sitio.

## Bibliografía

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Enlace web:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf>

Página oficial del Congreso de España, "Sinopsis del artículo 55 de la Constitución".

Enlace web:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=55&tipo=2#:~:text=Art%C3%ADculo%2055&text=La%20utilizaci%C3%B3n%20injustificada%20o%20abusiva,libertades%20econocidos%20por%20las%20leyes.>

LUZ JURISTA