

EL «ADECUADO CONTROL PARLAMENTARIO»
(ART. 55.2 CE), SEGUN LA STC 71/1994

FERNANDO ALVAREZ-OSSORIO MICHEO

1. Advertiremos antes de comenzar que a lo largo de todo este comentario a la Sentencia 71/94, de 3 de marzo, nos centraremos exclusivamente en la alegación de inconstitucionalidad que el Parlamento Vasco hace a la totalidad de la Ley Orgánica 4/88, de 25 de mayo, ignorando las demás cuestiones subsidiariamente alegadas por el órgano recurrente (1).

El parámetro de constitucionalidad alegado por el representante *ad litem* del Parlamento vasco es el artículo 55.2 CE, al que la propia Ley Orgánica 4/88 se remitía en su disposición adicional: «Las referencias a la norma de desarrollo del artículo 55.2 de la CE se entenderán hechas a esta Ley Orgánica.» El recurso, como se observa, viene a enfrentar el entero contenido de la Ley Orgánica de reforma de la LECrim con el instituto de la suspensión individual de garantías del artículo 55.2 CE en su globalidad, aunque sólo sea un aspecto concreto de éste el que se tome como canon de validez de la ley impugnada. Para el Parlamento Vasco el citado artículo constitucional contiene tres garantías que necesariamente han de estar contenidas en la Ley Orgánica de suspensión: individualización de la suspensión, necesaria intervención judicial y adecuado control parlamentario. Las dos primeras, seguimos en todo momento la exposición del órgano recurrente, se encuentran recogidas en la citada ley, máxime tras la STC 199/87 que tuvo como objeto precisamente esta cuestión. Sin embargo, al no aparecer recogida en la citada ley la tercera de las garantías, la

(1) Subsidiariamente el Parlamento Vasco alega la inconstitucionalidad del artículo 504.bis de la LECRim por infracción de los artículos 24.2, 117.1 y 124.1 de la Constitución. El Tribunal finalmente declarará la inconstitucionalidad y por tanto nulidad del citado artículo. A este decisión del TC se añade el voto particular del magistrado López Guerra en contra de la opinión mayoritaria.

relativa al adecuado control parlamentario, debe concluirse la inconstitucionalidad de la ley en su globalidad ya que omite una de las tres condiciones-garantías con las que la Constitución permite al legislador la autorización de la suspensión de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 17.2 y 18.2 y 3 CE.

El Abogado del Estado, sin embargo, se opone a esta tesis. Dejando a un lado los argumentos del representante del Estado tendentes a evitar un pronunciamiento del Tribunal sobre el núcleo central del asunto por entender que el letrado representante del Parlamento Vasco se había excedido de lo dispuesto en la decisión parlamentaria, que el TC acabó no aceptando, subsidiariamente el representante del Estado alegaba que si bien el artículo 55.2 CE exige «adecuado control parlamentario», ese mismo precepto no obliga a que éste haya de incorporarse, regularse, en la Ley Orgánica de suspensión ni que el adecuado control parlamentario tenga que ser de un determinado tipo, singular o específico, para el supuesto de la suspensión individual de garantías. Lo que en consecuencia para el Abogado del Estado significaba que la regulación del adecuado control parlamentario, específica o no, queda a merced de lo que decida el legislador orgánico que, «en determinada coyuntura», podrá tomar como suficiente el control parlamentario con arreglo a lo que prevean los Reglamentos de las Cámaras (2).

En el primer fundamento jurídico de la Sentencia el TC rechaza la pretensión del Abogado del Estado para que no se decidiese sobre la presunta inconstitucionalidad de la Ley Orgánica en su totalidad, y acepta en consecuencia al artículo 55.2 CE como canon de validez de la totalidad de la ley impugnada por el Parlamento Vasco. En el segundo fundamento se exponen las tesis del recurrente y de la defensa del Estado, entrando así en la primera de las impugnaciones planteadas por el Parlamento Vasco, a examinar la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/88 por violación de lo dispuesto en el artículo 55.2 CE, en concreto por lo que hace referencia al «adecuado control parlamentario», único objeto de nuestro comentario como hemos advertido.

En resumen, el Tribunal se enfrenta a dos interpretaciones, opuestas entre sí, acerca de cómo deba entenderse el «adecuado control parlamentario» contenido en el instituto de la suspensión individual de garantías. Para ello, y con buen criterio a nuestro parecer, el Tribunal se detiene a analizar en primer lugar, comenzando así el FJ. 3.º, la naturaleza del artículo 55.2 CE, para, una

(2) En palabras del propio abogado: «El silencio de la ley orgánica en este punto sólo tiene un sentido: dejar a la decisión de las Cámaras la opción de establecer o no establecer un régimen especial relativo al “adecuado control parlamentario”, lo que no es contrario a la Constitución.»

vez fijada ésta, entrar a valorar el sentido y alcance que la expresión «adecuado control parlamentario» tiene dentro de este instituto.

Sobre el carácter del artículo 55.2 CE el Tribunal no añadirá nada nuevo a lo que ya en su día afirmó en las sentencias 25/81 y 199/87, que igualmente tuvieron casi en exclusiva el artículo 55.2 CE como parámetro. De hecho reproduce literalmente lo que entonces se dijo:

«Esta limitación o suspensión de derechos fundamentales en una democracia, sólo se justifica en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden 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... (se trata) como se ve, de una Ley Orgánica de carácter facultativo y no preceptivo» (STC 25/81). «El propio constituyente ha sido consciente de la existencia, como problema actual, del terrorismo y del peligro que el mismo implica para la vida y la integridad de las personas y para el propio orden democrático. Por ello ha introducido en el artículo 55.2 una habilitación al legislador, para establecer un régimen específico de suspensión de determinados derechos fundamentales con la finalidad de facilitar las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, posibilidad de suspensión que la Constitución ha estimado como necesaria para el propio sostenimiento del Estado democrático de Derecho» (STC 199/87).

Haciendo uso de las reglas clásicas de interpretación, sistemática y textual, el Tribunal Constitucional concluye como en las sentencias anteriores que el artículo 55.2 es un supuesto de suspensión de derechos fundamentales, y que, por lo tanto, se trata de «situaciones normativas temporales en las que el régimen de determinados derechos fundamentales no es el previsto como regular y ordinario, sino uno distinto, instaurado como una respuesta a una amenaza específica al orden constitucional cual es el terrorismo». La no limitación temporal por el constituyente de los efectos de la suspensión individual de garantías, a diferencia de los estados excepcionales del artículo 116 CE, no modifica en ningún caso el carácter del instituto como un instituto de suspensión (3).

Esta y no otra fue la razón, sigue afirmando el Tribunal, para que el constituyente rodease al instituto de la suspensión individual de las necesarias cau-

(3) En palabras del TC: «Esta circunstancia, sin embargo, no cambia el carácter último del instituto en cuestión, en el que se recoge un régimen normativo —objetivo y, por tanto, no únicamente subjetivo—, de suspensión, propiamente dicha, de determinados derechos», STC 71/94, FJ. 3.º.

telas, siendo la primera de éstas el carácter orgánico de la ley de suspensión. Las demás garantías pueden dividirse en las de carácter sustantivo, el contenido material suspendible —los derechos de los artículos 17.2 y 18.2 y 3 CE—, y las de carácter adjetivo garantista, «la necesaria intervención judicial» y el «adecuado control parlamentario».

Para el Tribunal, una vez visto el carácter o naturaleza del instituto, procedía entrar de lleno en el objeto del presente recurso: la omisión en la Ley Orgánica 4/88 de reforma de la LECrim de una regulación de la segunda de las dos garantías, la no existencia en la ley de referencia del «adecuado control parlamentario». De esta inexistencia deduce el Parlamento Vasco la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley objeto del recurso, a la que se opone —como hemos visto— el Abogado del Estado, por entender que el artículo 55.2 no obliga a regular en la ley de suspensión el adecuado control parlamentario, como tampoco obliga a que el adecuado control parlamentario deba consistir en un control específico y singular para este supuesto.

El Tribunal responde a la contradicción sin tapujos: «No puede aceptarse, en este extremo, la tesis expuesta en el recurso de inconstitucionalidad, según la cual sería contenido inexcusable de la Ley Orgánica, a la que remite el artículo 55.2 de la Constitución, la previsión del “adecuado control parlamentario” al que tal precepto se refiere», para a continuación exponer los fundamentos de tal aseveración.

No hay duda, comienza afirmando el Tribunal, «en cuanto a que tal específica exigencia constitucional supone un presupuesto de validez de las medidas de suspensión de derechos aquí consideradas», es decir, «que la Constitución impone en este punto que semejante intervención extraordinaria en el ámbito de determinados derechos y libertades requerirá, en lo que ahora importa, de una garantía política también singular que asegure en todo momento, el conocimiento y la supervisión parlamentaria de la actuación llevada a cabo a tal efecto por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Sin embargo, para el TC esta exigencia constitucional del «adecuado control parlamentario» que se extrae directamente del artículo 55. 2 CE no puede ser interpretada de tal forma que obligue a un contenido indispensable o necesario en la Ley Orgánica de suspensión de derechos fundamentales y ello por los dos argumentos que exponemos.

Para el Tribunal es notoria la distinta entidad que tienen las dos principales garantías del artículo 55.2 CE. Así, mientras la necesaria intervención judicial es «condición de validez de todas y cada una de las medidas concretas de suspensión de derechos» (4), el «adecuado control parlamentario» no tiene esta

(4) El carácter individual del instituto de la suspensión individual de garantías del artículo 55.2 CE no es contradictorio con la naturaleza *erga omnes* de la ley que declara la suspensión.

misma finalidad, corregir jurídicamente los actos concretos de suspensión, sino, en palabras del TC, «la posibilidad de que el Parlamento conozca y evalúe las medidas adoptadas a este respecto, al igual que aprecie, desde criterios de oportunidad, necesidad y eficacia, la conveniencia de mantener en vigor una Ley Orgánica que no es de existencia necesaria en el ordenamiento». De donde el Tribunal concluye que mientras la «necesaria intervención judicial», como instrumento que es de protección concreta de derechos fundamentales, resulta un contenido inexcusable de la Ley Orgánica de suspensión, el «adecuado control parlamentario», siendo como es una garantía de orden parlamentario no requiere de su necesaria incorporación al texto de la ley de suspensión, pudiendo ser regulado en otro instrumento normativo o, como el mismo Tribunal apunta, en los propios reglamentos parlamentarios.

Y esta referencia a los Reglamentos de las Cámaras lleva a la segunda de las conclusiones, como consecuencia lógica, según se razona en la Sentencia. Para el Tribunal, partiendo de una interpretación sistemática, el artículo 55.2 CE no puede suponer una excepción al principio de autonormación de las Cámaras reconocido en el artículo 111.1 de la Constitución. La exigencia del adecuado control parlamentario reconocido del instituto de la suspensión de garantías puede y debe conciliarse pues con la potestad reglamentaria de las Cámaras, que podrá «proyectarse también aquí como en otros ámbitos». En los casos como el artículo 55.2 CE, concluye finalmente el Tribunal, el control parlamentario deviene un deber constitucional que, al no encontrar óbice alguno en los actuales reglamentos parlamentarios como se ha querido demostrar, sólo queda a la voluntad de las Cámaras para que se lleve efectivamente a cabo. Y así concluye el razonamiento del Tribunal que le llevará a declarar la constitucionalidad de la ley en este extremo (5).

El voto particular, encabezado por el propio ponente de la Sentencia junto con cuatro magistrados más (6), llegará como es lógico a la tesis contraria de la mayoría. Comienza el razonamiento del voto particular, coincidiendo en este punto con los fundamentos de la Sentencia, con el carácter del instituto de la suspensión individual de garantías como «un supuesto de suspensión de determinados derechos fundamentales, es decir, de situaciones normativas tempo-

Como en los supuestos del artículo 116 CE, la suspensión de los derechos fundamentales podrá afectar a cualquier ciudadano sospechoso de cometer, o pretenderlo, delito de terrorismo. La individualidad para no quedar en mero voluntarismo, adquiere sentido cuando se incorpora tanto a la forma en que se regula la suspensión como a los casos en que ésta se aplica con la adecuada intervención judicial.

(5) Así, el fallo de la Sentencia 71/94, en su punto segundo: «desestimar el recurso en todo lo demás».

(6) En concreto los magistrados, CRUZ VILLALÓN, DÍAZ EIMIL, RODRÍGUEZ BEIREJO, GONZÁLEZ CAMPOS y VIVER PI-SUNYER.

rales en las que el régimen de determinados derechos fundamentales no es el previsto como regular y ordinario, sino uno distinto, instaurado como respuesta a una amenaza específica del orden democrático, cual es el terrorismo». Esta naturaleza del instituto del artículo 55.2 CE más el empleo de las usuales reglas de interpretación debería haber llevado, según el parecer de los magistrados disidentes, a una estimación del recurso de inconstitucionalidad en el extremo que es objeto de nuestro comentario. La ratio y tesis final que se mantendrán en el voto particular coinciden, prácticamente en su totalidad, con la que mantendremos en estas páginas. Por ello creemos más conveniente, mejor que resumirlo en el voto particular expresado, ir reforzando nuestra argumentación con la en este voto manifestada.

El núcleo principal del recurso de inconstitucionalidad que de esta forma ha resuelto el Tribunal tiene, a nuestro entender, mayor alcance del que pudiera parecer en principio. El que el «adecuado control parlamentario» esté o no recogido en la Ley Orgánica de suspensión de garantías del artículo 55.2 CE no es sólo, y comienzo así a discrepar de la decisión mayoritaria del TC, un problema de interpretación de cómo haya de entenderse esa concreta garantía del instituto de la suspensión individual de garantías, sino más bien la consecuencia de una interpretación más global del 55.2 CE, del instituto en su totalidad, que finalmente ha terminado por incorporarse a nuestra Constitución material por obra del legislador orgánico y, en cierta forma, también por la endeblez lógica mostrada en los fallos de las tres Sentencias del TC que han tenido como parámetro al reiterado artículo.

En consecuencia, al igual que el Tribunal pero siguiendo un camino inverso, antes de centrarnos en la cuestión del adecuado control parlamentario, haremos un recorrido por la concreción que el legislador ha dado al instituto de la suspensión individual de garantías en las distintas normativas que desde 1978 se han ido sucediendo hasta la actual Ley Orgánica 4/88. La aproximación a la concreción material del artículo 55.2 CE nos llevará obligatoriamente al estudio de la naturaleza jurídica de la suspensión, lo que nos permitirá enfrentarla con la concreción material que ahora comenzamos.

2. El recorrido por la concreción legislativa de la suspensión de garantías se puede reagrupar en dos etapas. Existe una primera que comienza meses antes de la entrada en vigor de la Constitución y que termina, ya en época constitucional, con el Real Decreto-Ley 19/1979, que proroga la vigencia de la Ley 56/1978, de 4 de diciembre (7), de medidas especiales en relación con los

(7) Sobre el Real Decreto-ley 19/1979 puede al menos caer la duda de inconstitucionalidad una vez entrada en vigor la Constitución, ya que sólo por Ley Orgánica podrán ser suspendidos los derechos fundamentales en virtud del artículo 55.2 CE.

delitos de terrorismo cometidos por grupos armados. Dejaremos a un lado el carácter preconstitucional de estas primeras concreciones de la suspensión individual de garantías para grupos terroristas y nos centraremos en la regulación legal que del «futuro» artículo 55.2 CE hace el legislador, no orgánico, que por aquel entonces tenía el papel de Asamblea Constituyente. Tanto el Real Decreto-Ley 21/1978, de 30 de junio, como la citada Ley 56/1978 respondían fielmente al modelo de suspensión establecido en el artículo 55.2 CE; su carácter preconstitucional reafirma aún más esta fidelidad pues nuestro constituyente llevó a la Constitución lo que había puesto en práctica como legislador ordinario (8). Tanto era así, que tanto el Real Decreto como la Ley, manteniendo el mismo esquema, resumen la literalidad del artículo 55.2 CE. Ambas normas tenían intitulaciones similares «de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados o bandas armadas»; su contenido suspendible era el que se contendría en la parte sustantiva del instituto de la suspensión individual: libertad personal (art. 17 CE), inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones (arts. 18.2 y 3). Venían precedidas de una exposición de motivos que, a modo de justificación de las medidas, resumía con claridad cuál era el supuesto de hecho que las aconsejaba:

«Los crecientes actos cometidos por grupos o bandas armadas constituyen intolerables atentados contra la vida de las personas y contra la seguridad ciudadana y, en definitiva, representan una amenaza constante para el ejercicio de las libertades fundamentales en el supuesto ineludible del Estado de Derecho. Es por ello por lo que la lucha contra esta forma de delincuencia exige, para que sea realmente eficaz, la adopción de una serie de medidas de distinta naturaleza, a las que es necesario incorporar la promulgación de normas jurídicas que mejoren las actuales para prevenirla y reprimirla.»

Igualmente las garantías que se incluirían en el artículo 55.2, «necesaria intervención judicial y adecuado control parlamentario» quedaban expresamente recogidas; la primera como garantía concreta para cada supuesto de suspensión de derechos individualizada, la segunda como garantía política de control que de la ley hace el Ejecutivo. En concreto esta última quedaba en el Real Decreto como sigue:

(8) ASÍ F. FERNÁNDEZ SEGADO, citando a SÁNCHEZ AGESTA, cuando afirma: «... 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 armadas 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». «La suspensión individual del ejercicio de derechos constitucionales», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, núm. 35, septiembre–octubre 1983.

«El Gobierno tendrá el deber de informar periódicamente a las Cortes, en la forma que el Congreso de los Diputados y el Senado determinen, del uso que se hace y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas reguladas en este Real Decreto-ley.»

Finalmente debe destacarse que tanto el Real Decreto-ley como la Ley 56/1978 habían sido conscientemente limitadas temporalmente por el legislador, fundamentalmente porque una vez aprobado el texto constitucional, una normativa con este contenido no podía sostenerse y, en segundo lugar, pero no secundariamente, porque el legislador sabía que el carácter de la ley de suspensión de derechos individuales era excepcional. El artículo 55.2 CE era, en resumen, el mejor paradigma de la suspensión de derechos individuales de esta primera etapa, por la sencilla razón de que es de ésta de donde surge tal y como hoy lo conocemos.

La suspensión individual de garantías, aunque materialmente vigente durante los primeros años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución —el Real Decreto-ley 19/1979 prorrogó por un año más la vigencia de la Ley 56/1978—, no sería regulada con el rango que la Constitución exige hasta la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 CE. Lo primero que llama la atención de esta ley, que inaugura la segunda etapa en la interpretación y uso que se hace del artículo 55.2 CE, en comparación con las disposiciones antes comentadas, es la inexistencia de una exposición de motivos que venga a legitimar la utilización por el legislador de las facultades contenidas en el citado artículo. El resto de los contenidos de la ley de suspensión, salvo matices, resulta invariable.

Así, el artículo segundo resume, respetando la literalidad del artículo 55.2 CE, los derechos suspendibles, añadiendo que sólo les podrán ser suspendidos estos derechos a las personas comprendidas en el ámbito de la presente ley, *«siempre que se observen las garantías que en esta Ley se establecen»*. Y las garantías no son otras que las contenidas en el propio artículo de la Constitución de la que trae causa la Ley Orgánica de referencia: *«necesaria intervención judicial y adecuado control parlamentario»*. La primera, y como veremos a lo largo de toda la variada legislación orgánica de suspensión individual de garantías, aparece recogida singularmente en cada «tipo» de suspensión de los derechos fundamentales de los artículos 17.2 y 18.2 y 3 CE. La segunda, «el control parlamentario», en el artículo séptimo de la Ley:

«Sin perjuicio de los demás medios de control parlamentario que prevean los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, el Gobierno informará a éstos, al menos cada tres meses, o antes si así lo solicitan dos Grupos Parlamentarios, del uso que se hace y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas previstas en la ley.»

Pero, al igual que la exposición de motivos, de la Ley Orgánica 11/1980 desaparece también la cláusula que limita sus efectos en el tiempo. La suspensión individual de garantías, al carecer de un límite temporal, se incorpora con visos de permanencia al ordenamiento. Este hecho es el que marca la mayor distancia entre la interpretación que de la suspensión del artículo 55.2 CE se hacía en la fase constituyente y la que a partir de la Ley Orgánica 11/1980 hará el legislador.

La suspensión individual de garantías se incorpora así de manera definitiva al ordenamiento. Lo que era mera potestad del legislador, como afirmaría el TC en la Sentencia 25/1981, que tuvo como objeto precisamente a la Ley Orgánica 11/1980, se convertía así en «desarrollo» de un precepto constitucional que, por su contenido, no estaba llamado a desplegar sus efectos sino cuando, por determinadas circunstancias, es decir, la actividad terrorista que pusiera en grave peligro los derechos y libertades y el ordenamiento constitucional mismo, el legislador decidiese combatir ésta con las medidas excepcionales (9). El contenido del artículo 55.2 CE, consistente en la pérdida de vigencia temporal de determinados preceptos constitucionales, en concreto de determinados derechos fundamentales, es lo que técnicamente se conoce como suspensión. No es el momento de entrar ahora en la disquisición sobre el concepto de suspensión, que jurídicamente está delimitado, pero quizá sí sea conveniente rechazar, antes de proseguir nuestro recorrido por la evolución material del artículo 55.2 CE, uno de los argumentos que han servido para, a partir de esta Ley Orgánica, mantener la vigencia de la suspensión de los derechos fundamentales en virtud del artículo 55.2 CE con visos de permanencia.

Este argumento del que hablamos trae causa de la posterior concreción del artículo 55.2 CE tras la ley de 1980. Con la intención de reunificar en un solo texto legal diversas disposiciones relativas a bandas armadas y elementos terroristas, se aprueba la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y *de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución*. La expresión «desarrollo», que el legislador emplea en el mismo título de la ley, en derecho constitucional remite, erróneamente en este caso, al concepto de «normas constitucionales impositivas de legislación», donde el legislador, normalmente orgánico, viene llamado a regular y, por tanto, a concluir la obra del constituyente para dar entera virtualidad al texto constitucional. De esta supuesta exigencia del constituyente para con el legislador en el caso del artículo 55.2 CE se desprende la primera de las tesis que

(9) STC 25/81, de 14 de julio, FJ. 5.º «Tratándose, como se ve, de una Ley Orgánica de carácter facultativo y no preceptivo, y con independencia de cuál sea su contenido normativo, el juicio acerca de su conveniencia o necesidad corresponde a las Cortes Generales.»

conforman el argumento que tratamos de rechazar. Aun asumiendo, pues así lo manifestó el Tribunal Constitucional en la STC 25/1981, que el instituto de la suspensión individual de garantías es un instituto de carácter facultativo y no preceptivo y que por lo tanto su uso es facultad del legislador, se afirma que si del artículo 55.2 CE se hace uso sin limitar temporalmente la Ley Orgánica de suspensión, es decir, una vez aprobada vigente hasta una nueva decisión en contrario del mismo legislador, la opción es constitucionalmente correcta. Y se fundamenta esta tesis, que rechaza las tesis contrarias que habían reclamado la necesidad de someter a la ley de suspensión de derechos fundamentales a un límite temporal que diera sentido a su contenido excepcional, alegando a su favor no solamente la inexistencia de un plazo en el precepto constitucional sino con el argumento de que, para que la suspensión sea tal, es suficiente con exigir que las medidas concretas e individualizadas de suspensión tengan una duración temporalmente limitada, impidiéndose así una suspensión subjetiva de derechos fundamentales que tuviera carácter permanente (10).

Esta interpretación del instituto de la suspensión individual de garantías, que le permite permanecer en el ámbito de la constitución material, por así decir, permanentemente activado, cuya expresión más significativa es la actual Ley Orgánica 4/1988, de reforma de la LECrim, que introduce en este texto legal la suspensión de los derechos de los arts. 17.2 y 18.2 y 3 CE y se considera asimismo desarrollo del artículo 55.2 CE, parte a nuestro entender de un concepto de suspensión que rompe radicalmente con la armonía entre el concepto de derechos fundamentales y la potestad excepcional de suspensión de derechos por el legislador.

Los derechos fundamentales lo son en la medida en que son vinculantes y resultan indisponibles para el legislador, por lo que la suspensión sólo es potestad del legislador orgánico. Así la propia Constitución cuando afirma:

«Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)»

(10) Esta tesis —defendida entre otros por VÍRGALA, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994, págs. 68-69—, aparte de socavar el propio concepto de derechos fundamentales, tiene su prueba de fuego con el derecho a la vida del artículo 15. Si este derecho pudiera ser suspendido en virtud del artículo 55.2 CE, la temporalidad de la medida no existiría ni en la ley de suspensión, pues según esta tesis dicha ley puede estar vigente permanentemente, ni por supuesto en la temporalidad de la medida, pues la suspensión concreta de este derecho, como la de cualquier otro, es suspensión, independientemente de que ésta sea más o menos amplia en el tiempo.

(art. 53.1 CE): «Una Ley Orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que..., los derechos reconocidos en los artículos 17.2 y 18.2 y 3 pueden ser suspendidos por personas determinadas...»

En consecuencia, es el legislador quien puede suspender los derechos allí mencionados. Suspensión que además no supone para el legislador, como única carga, la declaración de suspensión de los citados derechos sino que, como en el caso de los estados excepcionales del 116 CE, requiere de la elaboración del nuevo marco legal de los derechos suspendidos. La suspensión es potestad del legislador. A él corresponde, pues, tanto la declaración de la medida excepcional adoptada como la limitación temporal de ésta, su cese. Admitir que la temporalidad debe predicarse de las medidas concretas de aplicación de la ley es tanto como afirmar que el contenido del instituto de la suspensión individual de garantías es una suerte de «límite» de los derechos fundamentales a disposición del legislador, delegando la facultad de suspensión en la posterior actuación administrativa.

Aparte de introducir el término «desarrollo» y de incluir otras materias relacionadas con la actividad terrorista, la Ley Orgánica 9/1984 no modifica sustancialmente el contenido de la ley de suspensión que la había precedido. En los artículos decimotercero al decimoséptimo se contiene la regulación jurídica de la «forma» de suspensión del contenido suspendible del artículo 55.2 CE, que respecto a la anterior legislación permanece casi inalterable. Igualmente, en el artículo decimooctavo bajo el título «garantía y control de las medidas» aparece, en el apartado segundo, el control parlamentario:

«Sin perjuicio de los demás medios de control parlamentario que prevean los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, el Gobierno informará a las Cámaras, al menos cada tres meses, del uso que se hace y del resultado obtenido por la aplicación de las medidas adoptadas.»

A pesar de no limitar temporalmente la ley y de introducir en ésta materias ajenas al artículo 55.2 CE, el legislador sigue siendo consciente de la necesidad de incluir, haciéndolo así obligatorio, un mecanismo de control parlamentario, que ya veremos si responde o no a su adjetivación de «adecuado», que permitiría, en su caso, no sólo controlar el uso que de las medidas excepcionales hace el Ejecutivo sino también, como garantía política y global, para que, en caso de que así lo considerara el legislador, al hilo de las informaciones dadas por el Gobierno, se procediera a la hipotética derogación de la ley excepcional.

Pero la declaración de inconstitucionalidad de determinados contenidos sustantivos de la Ley Orgánica requiere la aprobación de una nueva ley que se

atenga a las exigencias constitucionales puestas de manifiesto por la Sentencia (11). Durante la redacción del nuevo proyecto de Ley Orgánica de suspensión individual de garantías se produce la última comparecencia del Ministro del Interior ante el Congreso de los Diputados en la que anuncia, de forma premonitoria, que esa sería la última comparecencia del Ministro para informar del uso de las facultades excepcionales y de los resultados que la aplicación de la ley ha dado en la lucha contra el terrorismo. Lo que resultó ser verdad a la vista del contenido de la nueva Ley Orgánica del instituto de la suspensión individual de garantías. La Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de Reforma del Código Penal, derogaba en su disposición final la Ley Orgánica 9/1984 o lo que quedaba de ella.

La Ley Orgánica de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada el mismo día, en su disposición adicional se atribuía el desarrollo del artículo 55.2 CE. No es necesario observar que al incorporar los contenidos excepcionales, suspensión de derechos fundamentales, a un cuerpo legal que por su propia naturaleza tiende a ser permanente, la Ley Orgánica citada no establece ningún plazo de vigencia. Como tampoco el hecho de que esta Ley, al igual que sus precedentes, carezca de exposición de motivos. Así pues, esta nueva ley con fundamento en el artículo 55.2 CE presenta respecto de las precedentes de 1980 y 1984 dos grandes diferencias. La primera, la incorporación de los contenidos de la hasta entonces «singular» ley de suspensión individual de garantías a un cuerpo común como es la LECrim. La segunda, la falta de regulación de una de las garantías exigidas en el propio artículo de la Constitución: el adecuado control parlamentario (12). Las demás diferencias entre estos textos legales fueron consecuencia de la STC 199/1987 que, como se sabe, había declarado la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley Orgánica precedente de 1984 (13).

(11) Que declara inconstitucionales el párrafo segundo del número primero del artículo 1.º, el inciso final del artículo 13, el artículo 15.1 salvo interpretación conforme y el artículo 21, todos ellos de la Ley Orgánica 9/84.

(12) Conciencia de la excepcionalidad de la ley y, por tanto, del necesario control parlamentario que se dejó entrever durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Reforma del Código Penal. Así, el diputado Huidrobo, del Grupo Popular, que exigía «se dé cuenta periódicamente por el Gobierno a esta Cámara como se venía haciendo... y si no se mantiene como obligación legal, que por lo menos se mantenga como una costumbre». La respuesta del diputado Merino, por el Grupo Socialista, nunca se llegó a materializar: «Pero en este caso concreto —refiriéndose al control parlamentario—, además de constituir un precepto reglamentario, es algo que se ha reiterado en el propio texto constitucional ... por consiguiente, ... los socialistas estamos dispuestos ... a suscribir, en unión de los grupos que quieran hacerlo, una proposición no de ley estableciendo una periodicidad para la comparecencia de quien representase al Gobierno para rendir cuentas de la aplicación de los preceptos que ahora se están elaborando.»

(13) Ver nota anterior.

El instituto de la suspensión individual de garantías que hasta entonces había permanecido activado en nuestro ordenamiento mediante leyes específicas, donde a lo sumo se reagrupaba todo lo relativo a las medidas contrarrioristas, acaba siendo asumido por un texto común del ordenamiento, con todo lo que ello conlleva de pérdida de excepcionalidad. Este vacío de conciencia excepcional por parte del legislador respecto del instituto de la suspensión individual de garantías ha llevado irremediablemente a la carencia en las Leyes Orgánicas de suspensión de lo que en la primera fase de la legislación excepcional fueron los elementos típicos, que marcaban su naturaleza: exposición de motivos que legitimaba la ley de suspensión por la existencia del presupuesto de hecho; limitación temporal como consecuencia de su contenido material, la excepcionalidad de la suspensión de derechos fundamentales; eliminación de las garantías propias del instituto, en concreto la del «adecuado control parlamentario» y, por último, lo que quizá sea más expresivo, su incorporación al ordenamiento común enmarcado en el «Código de Enjuiciamiento penal» (14).

Queda pues que nos acerquemos, como habíamos indicado, a la naturaleza jurídica del instituto del artículo 55.2 CE. Para ello seguiremos muy de cerca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que paradójicamente nos ofrece argumentos en sus fundamentos jurídicos que a nuestro entender deberían haber llevado a fallos contrarios a los en esas Sentencias recogidos.

3. Antes de proseguir sería conveniente precisar algo que a lo largo del apartado anterior hemos dejado entrever pero a lo que hemos preferido dedicar un epígrafe completo: La naturaleza jurídica del instituto de la suspensión individual de garantías del artículo 55.2 CE.

Conviene comenzar afirmando que, a pesar de las diferencias existentes entre la regulación constitucional de los estados de excepcionales del artículo 116 CE y el del instituto que nos ocupa, es el artículo 55 CE en su totalidad, que engloba a ambos, el que los acerca y coloca en un mismo plano. La suspensión individual de garantías es un instituto de carácter excepcional porque, entre otros motivos pero quizás el principal, dota al legislador de facultades «excepcionales», en concreto, la suspensión de derechos fundamentales. Es éste, por tanto, el único motivo que hace que el artículo 55.2 CE ocupe el lugar que ocupa en la Constitución y que requiere que aparezca rodeado de las garantías que lo identifican como instituto diferenciado de los institutos excepcionales del artículo 116 CE. Y podemos hablar de facultad excepcional porque si

¹⁴ Tal y como la menciona ALONSO MARTÍNEZ en la exposición de motivos a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de septiembre de 1882.

algo caracteriza a los derechos fundamentales es, precisamente, su indisponibilidad por el legislador.

Así es como el propio constituyente encabeza el Capítulo V del Título primero del texto constitucional que se agota en el artículo 55: «*De la suspensión de los derechos y libertades*». En consecuencia, si partimos del artículo 55.1 y 2 como «poder» excepcional para el legislador, queda que delimitemos jurídicamente el mencionado apartado segundo del artículo 55 CE.

La suspensión individual de garantías como instituto excepcional se configura, en primer lugar, por su propio contenido suspendible —la suspensión de determinados derechos fundamentales— y, en segundo lugar, por los elementos y garantías intrínsecos de los poderes excepcionales así como por aquellos otros con los que el constituyente haya dotado singularmente al referido instituto (15).

El contenido del instituto es la suspensión de derechos fundamentales. Siguiendo la definición de suspensión que ofrece el diccionario de la Real Academia, por «suspensión de garantías» debe entenderse: «Situación anormal en que, por motivos de orden público, quedan *temporalmente* sin vigencia algunas de las garantías constitucionales». Lo que para nuestro caso sería la pérdida de vigencia, por un tiempo más o menos determinado, de ciertos derechos fundamentales, para, transcurrido ese plazo, volver a recuperar la pérdida vigencia. De lo que se deduce que la suspensión lleva implícito el concepto de tiempo y, adelantándonos un poco a lo que después concretaremos más, el concepto de «crisis» como supuesto de legitimación de la suspensión. La suspensión, jurídica se entiende, no es tal si no lleva aparejada una limitación temporal. Una suspensión indefinida es por tanto una contradicción en sus propios términos, o tal vez otra cosa, derogación, reforma tácita, límite... Sin embargo el artículo 55.2 CE no incluye en el precepto ningún límite temporal, algo que por el contrario el constituyente dejó perfectamente definido para el caso de los estados excepcionales del artículo 116 CE (16). Pero esta ausencia de plazo constitucionalmente definido no puede llevar al intérprete y

(15) En el voto particular de la Sentencia 71/1994 se dice: «El párrafo primero del artículo 55.2 CE contiene un mandato normativo en el que simultánea e inescindiblemente se combinan la habilitación al legislador y las condiciones materiales y garantistas de dicha habilitación, un mandato cuyo destinatario directo y único es, por así decir, el «legislador orgánico». A él, y sólo a él, se dirigen tanto la habilitación como las condiciones de la misma.»

(16) Igualmente en el voto particular: «... el hecho de que el constituyente, a diferencia de lo previsto en relación con las suspensiones de derechos contempladas en el artículo 55.1 CE, no haya establecido un específico condicionamiento temporal “no cambia el carácter último del instituto en cuestión”, en el que se recoge un régimen normativo —objetivo y por tanto no únicamente subjetivo—, de suspensión, de determinados derechos.»

menos al legislador, pues estaríamos cayendo en el contrasentido que precisamente queremos evitar, a suspender los derechos fundamentales de los artículos 17.2 y 18.2 y 3 CE mediante una Ley Orgánica con fundamento en el artículo 55.2 que pretenda incorporarse definitivamente al ordenamiento (17). Ahora bien, si la Constitución no establece límite temporal, ¿existe un parámetro que pueda limitar una ley de suspensión indefinida temporalmente como la actual? La respuesta debe ser claramente afirmativa. La suspensión individual de garantías como instituto excepcional contiene su propio presupuesto de hecho, en el artículo 55.2 CE viene definida la crisis que permite al legislador hacer uso del citado instituto, es decir, dar vigencia a las medidas excepcionales. Pero este mismo presupuesto de hecho como punto de partida es, al mismo tiempo, con su desaparición o su atenuación, algo que casi en exclusiva corresponde valorar al legislador orgánico el límite temporal de la propia suspensión.

Esta tesis es precisamente la que se desprende de lo afirmado por el TC a lo largo de las tres Sentencias que ha dictado sobre cada una de las leyes orgánicas relativas al artículo 55.2 CE. No obstante, y como veremos a lo largo de todo este epígrafe, ninguno de estos fundamentos del Tribunal ha conducido a las consecuencias que en los fallos de las Sentencias de ellos se hubiera esperado, lo que no deja de ser paradójico.

«La primera conclusión que arroja nuestra propia doctrina, en virtud de una interpretación textual y sistemática del precepto constitucional, por lo que hace al carácter de este instituto, es la de que se trata de un supuesto de «suspensión» de determinados derechos fundamentales, es decir, de situaciones normativas temporales en las que el régimen de determinados derechos fundamentales *no es el previsto como regular y ordinario, sino uno distinto, instaurado como una respuesta a una amenaza específica al orden democrático, cual es el terrorismo*. El reconocimiento del carácter acaso crónico del terrorismo en nuestra sociedad hizo que, ya en 1978, el constituyente previese este instituto como diferente de los tradicionales estados excepcionales, sin, por ello mismo, introducir los condicionamientos temporales específicos propios de dichos estados... Esta circunstancia, sin embargo, no cambia el carácter último del instituto en cuestión, en el que se recoge un régimen normativo —objetivo y, por tanto, no únicamente subjetivo—, de suspensión, propiamente dicha, de

(17) El constituyente fue constituyente de la excepción en la propia excepción. Sin lugar a dudas nuestro constituyente de la excepción, en la teoría de SCHMITT, lo fue por partida doble. No sólo configuró los estados excepcionales en la letra de la Constitución, sino que, al mismo tiempo, al convivir con la «crisis» misma, declaraba la situación excepcional. En la lógica del constituyente el fenómeno terrorista y su respuesta excepcional se situaban en el mismo plano constitucional que la declaración de un «clásico» estado excepcional o de sitio.

determinados derechos». (Valga por todas esta reflexión del Tribunal en la Sentencia 71/94) (18).

Por lo que hace al contenido material de la suspensión, éste aparece tasado en el propio artículo 55.2 CE. Sólo los derechos fundamentales de los artículos 17.2 y 18.2 y 3 podrán ser suspendidos. Como advertimos la Ley Orgánica de suspensión, tal como exige el propio artículo, deberá regular «la forma» en que los derechos fundamentales podrán ser suspendidos (19). La suspensión individual conlleva la regulación de un nuevo marco jurídico de las libertades y derechos que se suspenden. Así, por ejemplo, el derecho a no permanecer en detención preventiva más del tiempo necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas a ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial, fue suspendido en las leyes orgánicas de suspensión de 1980 y 1984, ampliando el plazo máximo de las setenta y dos horas por otro de diez días. Este fue uno de los motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes a la Ley Orgánica 9/1984, el Parlamento Vasco y el Parlamento Catalán, afirmando que dicha regulación, contenida en el artículo 13 de la citada ley, suponía una coacción moral al detenido contraviniendo así lo dispuesto en los artículos 9.3 PIDCP y 5.3 CEDH, ambos ratificados por España, requiriéndose por ambos parlamentos la conducción del detenido ante la presencia judicial en el plazo más breve posible. El Tribunal, en el fundamento jurídico octavo, viene a dar la razón a los recurrentes. Y lo hace, lo que pudiera parecer en principio un sinsentido, utilizando como parámetro el propio artículo 17.2 CE.

«Además, no se han aducido razones por la representación del Estado que permitan llevar a este Tribunal a la convicción de que una prolongación tan dilatada e insólita de la detención gubernativa sea una exigencia estrictamente necesaria para la realización de las correspondientes averiguaciones.»

(18) Así, cuando afirma el Tribunal: «El propio constituyente ha sido consciente de la existencia, como problema actual, del terrorismo y del peligro que el mismo implica para la vida y la integridad de las personas y para el propio orden democrático. Por ello ha introducido en el artículo 55.2 una habilitación para el legislador, para establecer un régimen específico de suspensión de determinados derechos fundamentales...».

(19) Todo el instituto de la suspensión individual de garantías gira en torno a esta finalidad. Así, los derechos fundamentales suspendibles no fueron elegidos por el constituyente, como sí ocurrió en el caso de los estados excepcionales del artículo 116 CE, sin saber a ciencia cierta cuáles fuesen las situaciones de necesidad con las que el ordenamiento constitucional pudiera encontrarse. Igualmente, la finalidad específica a la que va encaminada el instituto impide cualquier regulación orgánica de éste que no esté exclusivamente encaminada a dotar de facultades en el exclusivo campo de la investigación correspondiente a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

Es pues un control de proporcionalidad que toma como base la finalidad a la que va dirigida el instituto: «las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas y elementos terroristas». Finalidad que además en este supuesto excepcional viene a ocupar el «presupuesto de hecho» del que antes nos hemos ocupado, el fenómeno terrorista. La expresión «bandas armadas y elementos terroristas» es fruto de una intención más política que jurídica de nuestro constituyente, de un eufemismo en definitiva (20). El TC así lo ha manifestado en las sentencias citadas.

«El lugar que en un estado excepcional asume la situación de emergencia que se pretende combatir con el mismo, en el caso de este artículo 55.2 viene asumido por la presencia de una «actuación de bandas armadas o elementos terroristas», frente a la cual el Estado no basta a dar respuesta con los instrumentos ordinariamente puestos a su disposición para garantía de la seguridad y tranquilidad públicas y del orden constitucional. La emergencia o, cuanto menos, la situación que legitima al legislador para crear el marco normativo que permite este tipo de suspensión de derechos es precisamente la que deriva de las actividades delictivas cometidas por «bandas armadas o elementos terroristas» que crean un peligro efectivo para la vida y la integridad de las personas y para la subsistencia del orden democrático constitucional» (STC 199/1987).

Facultad extraordinaria para el legislador orgánico, contenido excepcional y tasado, limitación temporal, presupuesto de hecho y finalidad, todos ellos elementos incluidos en el artículo 55.2 CE, llevan a considerar al instituto de la suspensión individual de garantías como instituto de naturaleza excepcional (21). Pasaremos ahora a ocuparnos de las garantías propias de las que el constituyente rodeó al instituto del artículo 55.2 CE y que tendrán que ser estudiadas desde la perspectiva excepcional del instituto (22).

(20) LAMARCA PÉREZ, dedica un capítulo integro de su monografía, *Tratamiento jurídico del terrorismo* (págs. 158-191), a determinar las causas que, en opinión de la autora, condujeron a la utilización en nuestro texto constitucional de un término político como el de «terrorismo». Entre otras apunta: a) El contencioso existente entonces entre el Gobierno español y el francés relativo a la extradición de sujetos activistas del terrorismo nacionalista vasco que, en virtud del Convenio Europeo de 1977, firmado por Francia pero no ratificado, excluía a la extradición de los delitos políticos. Era pues intención del constituyente evitar cualquier connotación política respecto a este fenómeno terrorista. b) En referencia al ordenamiento interno la intención de nuestro legislador de romper toda relación con la legislación precedente eliminando del panorama jurídico la existencia del delito político puro, cuya existencia no encajaba dentro de un Estado de Derecho.

(21) Ver nota anterior.

(22) La forma de Ley Orgánica es otra garantía más con las que el constituyente rodeó la suspensión del art. 55.2 CE, tanto por su rango orgánico como quizás por la intención del constituyente de incluir en una sola Ley Orgánica, la que sería Ley Orgánica de suspensión individual

Necesaria intervención judicial y adecuado control parlamentario, son las dos garantías que aparecen mencionadas expresamente en el artículo 55.2 CE (23). De la primera de ellas, por haber sido bastante analizada por la doctrina que se ha ocupado de este instituto, esbozaremos tan sólo perfiles fundamentales, haciendo mención de los problemas que ha planteado en concreto. De la segunda, el «adecuado control parlamentario», deberemos ocuparnos con más detenimiento ya que ha sido el objeto central de la Sentencia que comentamos.

Cada suspensión de derechos «individualizada» llevada a cabo en virtud de la ley de suspensión de garantías deberá ser controlada judicialmente. Este control judicial «necesario» (24) planteó, en gran medida porque durante la fase constituyente el artículo 55.2 CE fue un artículo que era mejor no tocar (25), graves problemas a la hora de concretarlo dentro de la regulación de la suspensión de los derechos de los artículos 18.2 y 3 CE, libertad de las comunicaciones e inviolabilidad del domicilio. La garantía de estos derechos era precisamente la intervención judicial previa a cualquier limitación del derecho. ¿Cómo suprimir por un lado la garantía judicial, que en eso consiste básicamente la suspensión del derecho, y por otro lado introducir esa misma intervención del juez como garantía de la suspensión? El Tribunal en la STC 199/1987 tuvo en cierta forma que forzar la lógica de la urgencia dentro de la crisis, creando toda una teoría sobre la urgencia dentro de la excepción, para declarar constitucionalmente conforme una intervención judicial posterior a la suspensión practicada.

de garantías, todo lo relativo a la suspensión del 55.2 CE. En esta misma línea el voto particular: «En esta Ley Orgánica, pues, debe cumplimentarse la exigencia establecida por el artículo 55.2 CE, siendo aquí trasladables, por tanto, las consideraciones en su día expuestas por este Tribunal sobre los muy concretos casos en que la Constitución establece un criterio o principio de “unidad de legislación” en materia determinada (STC 72/1984, FJ. 5.º).»

(23) De nuevo en el citado voto particular: «La Constitución, en definitiva, ha querido tanto “una” determinada intervención judicial en los distintos supuestos de aplicación de la ley, como “un” determinado control parlamentario de la aplicación de la ley, sin especificar, desde luego, en qué deban consistir concretamente la una o el otro, pero sí con la exigencia de que los mismos existan, o se encuentren configurados, desde el mismo momento de la entrada en vigor de la Ley... y sólo así, como en la propia Sentencia se viene a reconocer, se garantiza que las Cámaras van a adoptar, y consiguientemente ejercer, esta preceptiva y “específica previsión de control” parlamentario.»

(24) ARAGÓN REYES: *La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, mayo-agosto 1986.

(25) De hecho, desde que la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, el 23 de mayo de 1978, lo redacta hasta la aprobación final del Texto Constitucional, el artículo no sufrió ninguna modificación.

«Quiere ello decir, afirma el Tribunal, que el propio artículo 55.2 sólo habilita al legislador a modular la intervención judicial en la entrada y registro domiciliario, pero no a suprimirla de raíz. El legislador ha de poner en concordancia... la efectividad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio y la necesaria intervención judicial, dicho en otros términos ha de asegurarse una suficiente intervención judicial, en lo posible previa, que sea compatible con la suspensión de ese derecho..., concluye el Tribunal, el artículo 16 no ha establecido como regla general la falta de autorización judicial. Sólo, de forma excepcional, en supuestos absolutamente imprescindibles y en los que las circunstancias del caso no permitan la oportuna adopción previa de medidas por la autoridad judicial por tener que procederse a la inmediata detención de un presunto terrorista...» (STC 199/1987).

4. El «adecuado control parlamentario» hasta la ley de suspensión de garantías actualmente vigente, la Ley Orgánica 4/1988, nunca fue una de las causas de inconstitucionalidad alegadas por los recurrentes a las Leyes Orgánicas precedentes, por la sencilla razón de que en estas últimas aquél aparecía regulado. Desde el Real Decreto-ley 21/1978, preconstitucional, hasta la Ley 9/1984 se mantiene, sin alteraciones dignas de mención, la misma regulación para el exigido «adecuado control parlamentario»: la información del Gobierno ante las Cámaras del uso que se hace de la ley de suspensión de garantías y del resultado obtenido por las medidas adoptadas. Esta regulación del control parlamentario satisfizo hasta entonces, no desde luego sin oposiciones manifiestas (26), las distintas interpretaciones que sobre este control tenían cada poder o parcela de éste. Sin dejar de ser curioso, aunque desde luego sí totalmente previsible, ha sido la inexistencia de este control en la última ley de suspensión de garantías, la Ley Orgánica 4/1988, de reforma de la LECRim, el «núcleo central» tanto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto a la citada Ley Orgánica por el Parlamento Vasco como de la Sentencia del Tribunal Constitucional que es objeto de este comentario.

(26) BANDRÉS MOLET en su intervención en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados del miércoles 17 de septiembre de 1986. O la que tuvo además el mismo diputado ante idéntica Comisión, el 20 de abril de 1988: «Esta comparecencia que marca el artículo 18 es una comparecencia rutinaria, estrictamente estadística y que no sirve a la auténtica función de control *strictu sensu* de lo que el Ministerio del Interior y el propio Ministro deciden al amparo de esta ley excepcional que, dentro de poco, va a ser una ley ordinaria... Con los datos que da el señor Ministro, de los cuales he tomado nota, no estoy en posibilidad de discernir si ha habido abuso o no en la aplicación de la ley. Lamento que tenga que explotarnos entre las manos un nuevo caso Zabalza o un nuevo caso Corella. (DSCD-Comisiones, núm. 264, III Legislatura, año 1988, pág. 9.171).

De tal forma que la omisión del adecuado control es el último paso en la «normalización» definitiva del instituto excepcional de la suspensión individual de garantías. Una eliminación de sus características excepcionales que comenzó con la Ley Orgánica de 1980 y que, en pura lógica a esa trayectoria, acaba incorporada y confundida en el código procesal criminal. Pero la ausencia en esta última regulación de la suspensión del artículo 55.2 CE de un adecuado control político a diferencia de la ausencia de los demás elementos generales propios de los estados excepcionales, es la omisión voluntaria por el legislador de una garantía política (27), pero garantía al fin y al cabo, querida expresamente por el constituyente y propia del instituto del artículo 55.2 CE. Hasta la Ley Orgánica 9/84 el control parlamentario vino establecido e impulsado desde la propia ley de suspensión. Su ordenación, su regulación jurídica, en cambio respondía a lo que sobre ese determinado control establecido en la ley de suspensión dispusiesen los Reglamentos parlamentarios. La voluntad del legislador expresada en la ley que declaraba la suspensión de derechos era al mismo tiempo voluntad de control y autocontrol, respetando así la propia letra de la Constitución.

El control parlamentario es por definición «uno de los medios más específicos y más eficaces de control político» (28). Control cuyo significado es la crítica y fiscalización del Gobierno por el Parlamento y cuyos efectos pueden ir desde la «prevención a la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección u obstaculización. Por ello, hablar de autocontrol, teniendo siempre presente que nos movemos en el campo de la excepcionalidad, en el supuesto del artículo 55.2 CE es como hablar de autodefensa frente a las propias medidas excepcionales que el legislador aprueba pero que el Ejecutivo «disfruta». Frente al control parlamentario general del artículo 66.2 CE el artículo 55.2 se presenta como control específico y singular. Mientras en el primero de los casos, el supuesto general, es la minoría parlamentaria la que utiliza los medios de control establecidos en los reglamentos parlamentarios para ejercer la crítica y fiscalización con la intención de remover al Gobierno, en el segundo caso es la propia mayoría, orgánica, la que desde la propia ley pone en marcha un mecanismo de control dirigido a la fiscalización del uso de las medidas excepcionales por el Gobierno que precisamente esa mayoría sostiene. Mecanismo de control que en condiciones normales, con los Reglamentos en la mano y la ley de suspensión de derechos fundamentales vigente, no estaría garantizado pues quedaría a la voluntad de

(27) ARAGÓN REYES: *El control parlamentario como control político*, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, pág. 24.

(28) ARAGÓN REYES: *Op. cit.*, pág. 25.

los agentes políticos de turno (29). Desde esta perspectiva la Sentencia del TC, a nuestro entender, cae en un contrasentido, tal vez inducida por el Abogado del Estado, por saltar precisamente de lo específico —artículo 55.2 CE— a lo general —artículo 66.2 CE—. Es decir, del adecuado control singular para los supuestos de suspensión individual de derechos a la potestad general de control del Gobierno por las Cámaras. Entendiendo así el «adecuado control parlamentario» del artículo 55.2 CE como una manifestación pura y simple del control general, cuando precisamente es todo lo contrario, pues al estar expresamente mencionado, denota su singularidad frente a la potestad general de control.

Lo sorprendente en cambio es que el TC comienza el tercer fundamento jurídico afirmando lo que parecía iba a conducir a la conclusión contraria a la que finalmente llegó.

«... tal específica exigencia constitucional supone un presupuesto de validez de las medidas de suspensión de derechos aquí consideradas, lo que no significa sino que la Constitución impone en este punto que semejante intervención extraordinaria... requerirá..., de una garantía política también singular que asegure, en todo momento, el conocimiento y la supervisión parlamentaria de la actuación llevada a cabo a tal efecto por el Gobierno...» (STC 71/94).

Porque una cosa es regular el procedimiento de control, o mejor dicho los procedimientos, y otra muy distinta la decisión voluntaria de poner en marcha alguno de éstos (30). Es decir, una cosa es que la Ley Orgánica de suspensión de garantías regule en todos sus extremos, como control singular, el adecuado control parlamentario y otra, que en esa ley se contenga la voluntad de llevar a la práctica dicho control singular o alguno de los mecanismos de control establecidos en los reglamentos de las Cámaras, remitiendo en todo momento a éstos últimos en cuanto a su composición y funcionamiento (31).

(29) «La Constitución demanda, en otras palabras, que dicho control parlamentario se lleve efectivamente a cabo, lo que no quedaría garantizado con la alegada remisión implícita a los cauces ordinarios de control parlamentario. Estos últimos configuran una potestad parlamentaria y una correlativa obligación política para el Gobierno responsable (arts. 66.2 y 108, y concordantes, de la Constitución), pero no imponen, por sí mismos, un deber explícito de que el control se lleve a cabo efectivamente por una u otra Cámara sobre determinado objeto, de la acción del Gobierno» (STC 71/1994. Voto particular).

(30) Es éste el punto de inflexión en el razonamiento que hace el Tribunal en la Sentencia y que conduce al equívoco que justificará la no regulación en la Ley Orgánica de un adecuado control parlamentario.

(31) Ese es el caso de la Comisión para la Radio Televisión española exigido en el artículo 20.3 CE. «Así, el artículo 20.3 CE dispone que “la ley regulará la organización y control parla-

Lo que el constituyente pretendía al exigir el adecuado control parlamentario en el artículo 55.2 CE no era tanto la regulación en la ley de suspensión de un control concreto y específico para esta modalidad de suspensión, como que la propia ley de suspensión funcionara al mismo tiempo como voluntad expresa de control del uso que se haga de esas facultades desde el mismo momento de entrada en vigor de la ley. Cosa que no ocurre si el control parlamentario, de naturaleza contingente, por cuanto funciona al impulso libre de los miembros de las Cámaras, se deja para un momento posterior de la entrada en vigor de la ley de suspensión.

Afirmar como lo hace el Tribunal que, en supuestos como el presente, la facultad genérica de control sobre el Gobierno que corresponde a las Cámaras (art. 66.2 CE) deviene un deber constitucional, pues así lo quiere la propia Norma Constitucional, que dicho control se lleve efectivamente a cabo, es un brindis al sol.

La voluntad de suspender los derechos fundamentales mencionados en el artículo 55.2 CE lleva aparejada la voluntad de control, o autocontrol, político. La contingencia del control parlamentario queda así unida a la contingencia de la voluntad de poner en marcha los mecanismos excepcionales de la suspensión individual de garantías, y no para un momento posterior. El control parlamentario es jurídicamente inexigible y por lo tanto no puede ser tildado como «deber constitucional». Que este control se lleve a cabo o no, con una mayor o menor profundidad, una vez aprobada la ley de suspensión, dependerá de los agentes políticos del momento, pero la ley habrá respetado la existencia del control parlamentario constitucionalmente exigido. Y como afirma la propia Sentencia, para que el adecuado control parlamentario exigido en el artículo 55.2 CE refuerce la legitimación de las medidas de suspensión, su puesta en marcha debe encontrarse en la propia ley de suspensión. En resumen, la falta de un adecuado control parlamentario en una Ley Orgánica de suspensión de derechos fundamentales con fundamento en el artículo 55.2 CE, disuelta en el ordenamiento común, no es sino consecuencia de la «normalización» que el instituto de la suspensión individual de garantías ha sufrido con su incorporación

mentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público»; de este modo, el artículo 26 de la Ley Orgánica 4/1980, del Estatuto orgánico de la Radio y la Televisión, instituye un «control parlamentario directo» en forma de una «Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados de conformidad con lo que disponga el Reglamento de la Cámara», añadiendo que «esta Comisión ejercerá el control de RNE y TVE de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios». Son supuestos estos, sólo cabe entenderlos así, distintos y específicos, singulares o *ad hoc*, diferentes, en definitiva, del genérico control parlamentario del Ejecutivo previsto, en sus distintas manifestaciones, a lo largo del Título V de la Constitución» (Voto particular).

permanente al ordenamiento, desde la Ley Orgánica 11/1980 hasta la actual Ley Orgánica 4/1988. Una vez más, podría afirmarse, nos encontramos frente a la «capitulación de lo normativo frente a la fuerza de lo fáctico» (32).

(32) «Por último, y con independencia de lo anterior, resulta difícil desconocer cómo esta inconstitucionalidad “por omisión” de la Ley Orgánica 4/1988 es, cuando menos, expresiva de la pérdida de autonomía o sustantividad que había caracterizado a esta legislación desde su primera versión, en la Ley Orgánica 11/1980, para incorporarse ahora, con cierta vocación de permanencia indefinida, en la legislación procesal criminal en unos términos que fuerzan, sin duda, el diseño constitucional de un instituto que, por su propia naturaleza, supone una situación de anormalidad en el régimen legal de los derechos fundamentales afectados.» Lo que resume con bastante acierto la tesis que a lo largo de este comentario hemos querido defender. (Primero de los votos particulares a la STC 71/1994).

CRONICA PARLAMENTARIA