

Aproximación al marco constitucional de los derechos fundamentales

Ángel Luis Alonso de Antonio
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TÍTULO I DE LA CONSTITUCIÓN. CARACTERES GENERALES.—III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.—IV. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.—V. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS.—VI. LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS.—VII. CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 constituye un nuevo punto de inflexión en el movimiento pendular de nuestra historia constitucional configurando un sistema democrático similar al de los países del entorno occidental. En el texto destacan algunas notas básicas como la colaboración entre los poderes del Estado, el establecimiento de la monarquía parlamentaria o la configuración del Estado español desde la perspectiva de la organización territorial como Estado autonómico.

Pero, sin duda, junto a estos datos hay que subrayar como característica de la Constitución de 1978 el amplio reconocimiento de las libertades y derechos fundamentales de la persona y los instrumentos de garantía de los mismos. La razón es evidente. Se trataba de romper con el sistema jurídico-político anterior donde muchas veces lo relativo a los derechos quedaba en mera retórica sin una plasmación tangible en la realidad cotidiana. Pero la preocupación por el tema de los derechos y libertades no fue monopolio del constituyente de 1978 sino que ha sido, desde la aprobación del texto, guía en el ejercicio de la activi-

dad de los poderes públicos. En este sentido es especialmente notorio el caso del Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, quien dejó claro desde el principio de su funcionamiento que «nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal» (STC 26/1981, de 17 de julio. FJ 14^º).

Resulta, pues, evidente lo sugestivo del estudio de lo relativo a los derechos y libertades que recoge la Constitución, aunque sea, como es el objeto de esta páginas, acercándose sólo a sus líneas maestras.

II. EL TÍTULO I DE LA CONSTITUCIÓN. CARACTERES GENERALES

Como dato previo, hemos de recordar la polémica planteada durante el proceso constituyente sobre la *conveniencia de hacer una declaración constitucional de derechos*. Había una doble opción:

- a) En primer lugar, la no existencia de declaración de derechos en la Constitución, remitiendo ésta a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948 y a otros textos internacionales en la materia. Esta posición, similar a la adoptada en la Constitución francesa de 1958, tenía la ventaja de la simplicidad y la rapidez así como la posibilidad de disponer desde el principio de una interpretación y jurisprudencia internacionales claras y consolidadas.
- b) En segundo término, la existencia de una declaración constitucional de derechos, tesis defendida especialmente por los grupos políticos de izquierda sobre la base de la necesidad de dotar de la máxima seguridad jurídica a los derechos fundamentales como respuesta a la situación del Régimen franquista sobre el particular. Esta fue la opción asumida desde el Anteproyecto elaborado por la Ponencia designada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Li-

bertades Públicas del Congreso de los Diputados, tomando precisamente como documento inspirador el borrador elaborado por el grupo socialista.

Sin embargo, como concesión quizá a los defensores de la primera opción, nuestro texto constitucional, además de contener una declaración de derechos hace una referencia en su artículo 10.2 a los textos internacionales como norma de interpretación de esa declaración. Concretamente este precepto señala que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

Una vez aclarado este punto podemos señalar algunos caracteres generales de la declaración constitucional de derechos contenida en el Título I de la norma fundamental:

1. *Conexión de la declaración de derechos con los valores superiores del ordenamiento jurídico*

Los derechos declarados en el Título I aparecen conectados con los valores superiores del ordenamiento jurídico enumerados en el artículo 1.1 CE y que constituyen, como sabemos, el núcleo del Estado social y democrático de Derecho. Esos «valores superiores» se desarrollan a través de los derechos y libertades suponiendo así la incorporación de dichos valores al plano del Derecho positivo, de modo que dejan de estar concebidos como mero programa de actuación (Peces-Barba, Suárez Pertierra).

Podemos decir por tanto que los derechos y libertades son la *concreción jurídica como Derecho positivo de esos valores metajurídicos, y por ello mismo el núcleo del ordenamiento jurídico español*, o en palabras de Jorge de Esteban, la base ineludible y el criterio informador de la legislación y en general de la completa actividad de los poderes públicos. La idea está recogida en el artículo 10.1 CE, por

inspiración del Derecho alemán, al proclamar que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social». De esta forma, los derechos y libertades adquieren una especial relevancia configurándose como un componente del orden público constitucional y, por tanto, ámbito esencial e indispensable del ordenamiento jurídico y de la convivencia social, lo que ha de tenerse en cuenta para la interpretación de los propios derechos y libertades y, en general, de todas las normas jurídicas.

2. *Amplitud y minuciosidad*

La Constitución dedica todo el Título I (arts. 10 a 55) a la regulación de los derechos, deberes y libertades. Se trata, pues, de una declaración amplia que enumera todos los derechos previsibles en su momento y los regula además de forma generalmente minuciosa y detallada. Podríamos incluso decir que hay una clara pretensión de *exhaustividad* en su tratamiento, que se explicaría por varias razones:

- a) Reacción frente a la situación anterior (Alzaga Villamil, Jorge de Esteban, Peces-Barba, Sánchez Agesta, Suárez Pertierra). Como es sabido, durante el Régimen franquista se aprobaron declaraciones de derechos cuya efectividad se remitía a leyes posteriores que en unos casos no se dictaban y en otros se hacían en realidad para restringir esos derechos proclamados de forma tan solemne.

Se trataba ahora de evitar precisamente que el legislador pudiera disponer libremente el contenido efectivo de los derechos para lo cual la mejor fórmula es su incorporación al texto de la Constitución, con la regulación más detallada posible, quedando así esos derechos garantizados por la mayor protección de que goza la Constitución. Esta razón explicaría que

- el constituyente prestara una atención especial justamente a los derechos de mayor contenido político, como la libertad de expresión (art. 20) o el derecho de reunión y de manifestación (art. 21), derechos que se consideraban vulnerados con anterioridad y necesitados por tanto de la protección constitucional.
- b) Necesidad de satisfacer las demandas sociales de los grupos de la población menos favorecidos (Torres del Moral). Ello justifica la preocupación del constituyente a la hora de garantizar, por ejemplo, los derechos de los niños (arts. 20.4 y 39), de la juventud (art. 48), de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49), de los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50) o de los consumidores y usuarios (art. 51).
- c) Inexistencia en el Derecho español de una declaración de derechos de tradición histórica a la que pudiera acudir (Alzaga Villaamil). Efectivamente, salvo algún texto histórico escasamente operativo como la Carta Magna leonesa de 1088, no encontramos en nuestra historia jurídica declaraciones de derechos de la importancia de las inglesas y las francesas, cuyos principios han pasado a formar parte de la tradición jurídica continental y, por eso precisamente, se han incorporado en buena medida a nuestra propia declaración constitucional de derechos.

En definitiva, de todas estas razones se deduce que la finalidad perseguida por la configuración de una declaración constitucional de derechos amplia, minuciosa y exhaustiva es la necesidad de consolidar el régimen democrático en España.

3. *Asistematicidad*

Este carácter ha de entenderse en su sentido preciso. Con él queremos decir, en primer lugar, que la clasificación de los derechos contenida en la Constitución no corresponde a las clasificaciones doctrinales habituales. En

segundo término, y más importante, tampoco hay una equiparación de los contenidos de los derechos con los epígrafes de los capítulos o secciones en los que están ubicados. En efecto, la Constitución distingue dentro de los derechos y deberes que enumera:

- Derechos fundamentales y libertades públicas (sección primera del capítulo II) (arts. 15 a 29).
- Derechos y deberes de los ciudadanos (sección segunda del capítulo II) (arts. 30 a 38).
- Principios rectores de la política social y económica (capítulo III) (arts. 39 a 52).

Sin embargo, de la lectura de estos preceptos se deduce que no hay una correspondencia exacta de esta clasificación con el contenido de cada derecho.

En primer lugar, parece que la rúbrica «Derechos fundamentales y libertades públicas» se refiere a los derechos y libertades de toda persona con independencia de su nacionalidad y ciudadanía. Efectivamente sucede así con los derechos reconocidos en los artículos 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 28. Pero los derechos de libertad de circulación y residencia se reconocen a los *españoles* (art. 19), los derechos de participación en los asuntos públicos y de acceso a las funciones y cargos públicos se atribuyen a los *ciudadanos* (art. 23) y el derecho de petición se reconoce a los *españoles* (art. 29). Estos derechos deberían, en principio, haberse incluido en la sección segunda del capítulo II si nos atenemos a sus titulares.

En segundo término, corresponden a la denominación «Derechos y deberes de los ciudadanos» los reconocidos en los artículos 30 y 35 pero se reconocen a toda persona los previstos en los artículos 31, 32, 33, 34, 37 y 38, por lo que parece que deberían constar entre los derechos fundamentales y libertades públicas.

En tercer lugar y finalmente, los principios rectores de la política social y económica comprenden los llamados tradicionalmente derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, los derechos más importantes de este tipo se encuentran fuera del capítulo III, como sucede con

el derecho a la sindicación y a la huelga (art. 28), el derecho a la propiedad privada y a la herencia (art. 33), el derecho al trabajo (art. 35), el derecho a la negociación colectiva laboral y a la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37) y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38).

No obstante lo anterior, el texto constitucional utiliza un criterio de clasificación de los derechos aunque éste no corresponda a los doctrinales habituales o a los empleados en otras Constituciones, y además se haya seguido un sistema defectuoso técnica y gramaticalmente. Ese único criterio de clasificación es el de la *protección de los derechos*. La Constitución otorga una mayor o menor protección a los derechos y libertades en función de su colocación sistemática. Por eso los constituyentes han incluido cada derecho o libertad en una u otra categoría según la protección que quisiera otorgarse en cada caso. Eso explica, por cierto, que se incorporen a la sección «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas» todos los que se consideraban menos garantizados durante el Régimen anterior, con independencia de su actual titular o contenido; que derechos como el de propiedad o de libre empresa tengan una menor protección como consecuencia del consenso entre fuerzas políticas con concepciones socio-económicas diferentes, o que no se atrevieran a calificar como derechos los que siéndolo de carácter económico, social y cultural, tienen mayor dificultad de aplicación efectiva.

4. *Influencia del Derecho comparado*

Uno de los ámbitos constitucionales menos novedosos, y por tanto más influidos por el Derecho comparado, es el de los derechos y libertades. En ese sentido, podemos concretar a grandes rasgos esa influencia:

- a) Influencia del constitucionalismo occidental de corte liberal democrático en los derechos civiles y políticos clásicos.

- b) Influencia de la Constitución portuguesa de 1976 en los derechos sociales, económicos y culturales y en los de nuevo cuño, como la protección frente a la informática (art. 18.4), prohibición de la censura previa (art. 20.2), fomento de la educación sanitaria, la educación física y el deporte y favorecimiento de la adecuada utilización del ocio (art. 43.3), derecho al medio ambiente (art. 45), derecho a la vivienda (art. 47), y derechos de la juventud (art. 48) de los disminuidos (art. 49), de los ciudadanos de la tercera edad (art. 50) y de los consumidores y usuarios (art. 51).
- c) Influencia de los textos internacionales en materia de derechos en cuanto al contenido de los preceptos constitucionales y como criterio específico de interpretación de éstos (art. 10.2).

III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Como rasgos más sobresalientes de los derechos en la Constitución podemos resaltar los siguientes:

1. *Su destacado reconocimiento constitucional*

La Constitución concede un significado primordial a los derechos (de «posición preferente» habla el Tribunal Constitucional en S. 114/1984, de 29 de noviembre.FJ 4º) como no podía ser menos en tanto lógica reacción frente al régimen político anterior y por exigencias de la nueva consideración de España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE y STC 25/1981, de 14 de julio.FJ 5º). Ello se evidencia en la ubicación del tema en su Título I, especialmente protegido según el Título X; la enumeración prolija de los derechos y la atribución a éstos del carácter de «inviolables» (art. 10.1 CE). De otro lado, la Constitución no se limita a enfatizar solemne pero formalmente unos derechos sino que se preocupa de establecer un com-

pleto sistema de garantías dirigido a lograr que todos los derechos sean reales y efectivos y, en el supuesto de ser vulnerados, que pueda paliarse la situación derivada de tal circunstancia.

2. *Su fundamentación supraconstitucional*

No hay acuerdo doctrinal sobre la inspiración de la tabla de derechos recogida en la Constitución. Así por ejemplo, mientras Peces-Barba defiende la idea del normativismo corregido, Pérez Luño sostiene que la Constitución «se inserta abiertamente en una orientación iusnaturalista, en particular de la tradición objetivista cristiana, que considera los derechos de las personas como exigencias previas a su determinación jurídico-positiva y legitimadoras del orden jurídico y político en su conjunto». Con un carácter mixto, por una parte Torres del Moral se refiere al artículo 10.1 CE como un «precepto ecléctico» y en segundo lugar Castro Cid, con la adhesión de Sánchez Ferriz, entiende que la regulación constitucional de los derechos fundamentales «no responde al iusnaturalismo o al positivismo, al liberalismo o al socialismo, sino a un humanismo suprapositivo y transideológico, a un humanismo plural de convergencia, en el que se han ido acumulando, gracias a un largo proceso de ósmosis histórica, elementos de muy distintas procedencias: iusnaturalismo religioso, liberalismo racionalista, socialismo utópico, marxismo...».

Ciertamente es difícil apostar con nitidez por una u otra opción pero algo sí puede resaltarse sin demasiado riesgo de error. Por una parte, es claro que de la Constitución no nacen *ex novo* al menos una parte importante, la más sustancial, de los derechos puesto que éstos son inseparables a la persona por el hecho de serlo. De ahí que el artículo 10.1 se refiera a los derechos individuales como inherentes a la «dignidad de la persona», entendida por el Tribunal Constitucional como «valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la pro-

pia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás» (STC 53/1985, de 11 de abril.FJ 8º). Los derechos a la vida, a la seguridad o a la libertad, por citar algunos, trascienden a su mero reconocimiento por el Estado. Cosa distinta son los requisitos concretos a los que se condiciona la existencia de ciertos derechos, sus límites, las condiciones de su ejercicio en ocasiones o el sistema de protección de los derechos. Esas son, evidentemente, opciones «positivas» en el sentido de adoptadas por el constituyente atendiendo a la necesidad que se quiera satisfacer. El derecho no nace, pues, de la Constitución sino que ésta se limita a hacerlo patente jurídicamente. De alguna forma esta es la postura del Tribunal Constitucional para quien la constitucionalización de los derechos fundamentales no es sólo «la mera enunciación formal de un principio hasta ahora no explicitado, sino la plena positivación de un derecho, a partir de la cual cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios (art. 53.2 CE) y su elevación al rango de derecho fundamental» (STC 56/1982, de 26 de julio.FJ 2º).

3. *La pluralidad de sus titulares*

El reconocimiento constitucional de los titulares de los derechos es plural. El Tribunal Constitucional ha estimado en alguna ocasión que «los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo como sujeto activo...» (STC 64/1988, de 12 de abril.FJ 1º). Se trata sin duda de una interpretación reduccionista vinculada al primer individualismo liberal que sólo atendía al individuo por una parte y al Estado por otra y que tuvo su expresión más notable en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

La realidad actual es más rica y variada. De un lado, es evidente que el titular de los derechos no es sólo la persona aisladamente considerada sino también los colectivos de los que puede formar parte porque de lo contrario no tendría sentido el artículo 9.2 CE cuando establece

que corresponde a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas...». En este sentido, cabe recordar, la libertad ideológica, religiosa y de culto de... las comunidades (art. 16.1), que se reconoce a las personas jurídicas la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6), que se reconoce la autonomía a las Universidades (art. 27.10), que la libertad sindical comprende el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas (art. 28.1), por citar algunos ejemplos.

Es cierto, sin embargo, que nuestra Constitución, a diferencia por ejemplo del artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn, no establece ninguna regla general sobre la titularidad de los derechos fundamentales por las personas jurídicas pero hay que estar con el Tribunal Constitucional en que «puede sostenerse que, desde un punto de vista constitucional, existe un reconocimiento, en ocasiones expreso y en ocasiones implícito, de la titularidad de las personas jurídicas a determinados derechos fundamentales» (STC 139/1995, de 26 de septiembre.FJ 5º). De otro lado, hay que decir que los derechos y libertades se reconocen tanto a los españoles como a los extranjeros «en los términos que establezcan los tratados y la ley» (art. 13.1 CE), en este caso, principalmente la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

4. *La diversidad en cuanto a su eficacia*

En este punto la realidad varía según el derecho de que se trate. No hay duda de que la mayoría (la igualdad del artículo 14; la sección primera del Capítulo II del Título Primero) son directamente invocables, operativos y despliegan una virtualidad expresa, pero hay otros de los que difícilmente se pueden predicar idénticas notas. En esa situación habría que englobar los mal llamados «prin-

cipios rectores de la política social y económica» del capítulo III del Título Primero, alguno de los cuales, aunque se les considere como derechos no pasan de ser un conjunto de buenos propósitos dirigidos a los poderes públicos y de una manera más concreta al legislador para que los observe en la inspiración y contenido de la ley. Tal vez sea excesiva la postura de Tomás Villarroya cuando opinaba que la Constitución «contiene una dosis muy considerable de utopía», pero sin duda el grado de abstracción de algunos de estos «derechos» es grande y su escaso nivel de respeto preocupante. De ahí también el diverso sistema de protección de los distintos derechos que la propia Constitución establece.

5. *Refuerzan la unidad como principio de organización territorial*

Como sabemos, la Constitución, partiendo de la unidad de España como Nación, reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Ahora bien, la misma Constitución fija unos criterios de respeto a la unidad como marco de convivencia en el que hay que destacar, precisamente, a los derechos y libertades. El artículo 139.1 dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» y el artículo 149.1.1^a atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». En consecuencia, la aplicación de un mismo catálogo de derechos a nivel estatal refuerza en principio la consideración unitaria de España, o como dice el Tribunal Constitucional «puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un 'status' jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades

Autónomas, son elemento unificador, ..., los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (STC 25/1981, de 14 de julio.FJ 5º).

6. *Son limitadores de la acción de los poderes públicos*

Aquí hay que partir del artículo 9.1 CE: «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Lógicamente la base de este artículo es la consideración de la Constitución como norma jurídica, suprema y directamente aplicable (v.gr. SSTC 16/1982, de 28 de abril.FJ 1º; 80/1982, de 20 de diciembre.FJ 1º). En consecuencia los poderes públicos deben respetar la Constitución, toda la Constitución y por tanto también lo relativo a los derechos porque, como hemos visto, éstos tienen el carácter de inviolables (art. 10.1 CE). Como ejemplos de esa vinculación podemos citar, en primer lugar el artículo 53.1: «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)». El respeto por tanto a los derechos será un límite a la actuación de los poderes públicos y singularmente del poder legislativo porque cualquier regulación sobre los derechos y libertades fundamentales no podrá hacerse discrecionalmente sino en todo caso respetando su «contenido esencial». En segundo lugar, el artículo 53.3 dispone que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos...».

No sólo los derechos actúan como límite a la labor de los poderes públicos. También son un referente subjetivo en cuanto interpretación de la ley. En este sentido el Tribunal Constitucional habla de «la necesidad, tantas veces proclamada por este Tribunal, de interpretar la Ley en la forma más favorable a la maximalización de su contenido» (STC 66/1985, de 23 de mayo.FJ 2º).

7. *Su carácter limitado*

Los derechos no son absolutos. En efecto, como apunta el Tribunal Constitucional desde la S. 11/1981, de 8 de abril, no existen derechos ilimitados. En este sentido, el mismo Tribunal Constitucional ha establecido algunos criterios. Por una parte, en la STC 2/1982, de 29 de enero, después de recordar que no existen derechos ilimitados, señala que «un límite de cada derecho es respetar el derecho de los demás» (FJ 5º). Con un alcance más general, en cuanto al origen de esos límites, el Tribunal Constitucional señala que «la Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos» (STC 11/1981, de 8 de abril.FJ 7º). Efectivamente, la Constitución establece a veces el límite de los derechos. Así por ejemplo, la libertad ideológica, religiosa y de culto prevista en el artículo 16.1 tendrá como limitación, en sus manifestaciones, según el mismo artículo «la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»; los derechos del artículo 20 (de expresión en sus distintas manifestaciones) tienen una limitación específica en el respeto a los derechos reconocidos en el Título Primero, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la

propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia (art. 20.4 CE).

8. *Su carácter irrenunciable e imprescriptible*

La Constitución establece el catálogo de derechos y libertades fundamentales con un alcance de atribución directa y un sentido no dispositivo en cuanto a su titularidad y reconocimiento ni sujeto a una dimensión temporal condicionante de su ejercicio. Por eso la defensa de la imprescriptibilidad (SSTC 7/1983, de 14 de febrero; 59/1993, de 15 de febrero) y de la irrenunciabilidad de los derechos fundamentales (STC 11/1981, de 8 de abril) ha sido constante por parte del Tribunal Constitucional. Cosa distinta es el ejercicio de esos derechos. Lógicamente, los derechos no son «obligatorios» en el sentido de que todos y cada uno de los que aparecen en la Constitución deban utilizarse necesariamente. Para eso está precisamente la capacidad de elección de los individuos. En este orden, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la renuncia al ejercicio de los derechos fundamentales, cuando es posible, ha de ser expresa y formulada en términos inequívocos: de lo contrario podrían legitimarse, a través de ella, situaciones contrarias a la dignidad humana (cfr. STC 183/2000, de 10 de julio.FJ 4º, con cita de diversos pronunciamientos del TEDH).

IV. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Es claro que los valores superiores del ordenamiento jurídico que aparecen en el artículo 1.1 CE (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político) significan las grandes aspiraciones que deben alcanzarse por el Estado pero que carecen de un significado jurídico preciso que sólo se encuentra cuando esos valores superiores se concretan en principios, derechos o procedimientos constitu-

cionales. El caso es especialmente notorio en el supuesto de la igualdad.

1. *Evolución histórica*

Constitucionalmente la igualdad es una noción moderna, vinculada en sus primeras manifestaciones a nivel normativo con las revoluciones liberales americana y francesa. Ya en la Declaración de Derechos de Virginia de 12 de junio de 1776 se decía que «todos los hombres son, por naturaleza, igualmente libres e independientes» (Punto I), o que «ningún hombre o grupo de hombres tiene derecho a privilegio o ventajas exclusivas o separadas de la comunidad» (Punto IV). En el caso francés hay que recordar la clásica triada, emblema de la Revolución Francesa, de libertad, igualdad, fraternidad. No es extraño por ello que el artículo 1 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 comenzara en su artículo 1 diciendo que «los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común». Esa previsión se completa con su artículo 6: «La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto cuando protege como cuando castiga. Siendo todos los ciudadanos iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos».

Como puede apreciarse, en esos momentos iniciales del liberalismo la igualdad es entendida como algo preexistente a cualquier positivación, de modo que el Estado se debía limitar a reconocerla y sobre todo garantizarla. Ahora bien, esa función «garantizadora» se circunscribía, en consonancia con los postulados racionalistas de la época, a una igualdad solemne pero formal, es decir, a la igualdad ante la ley entendida como una norma jurídica producto

de la voluntad popular expresada en el Parlamento y con una vocación de aplicación genérica. Ese es el sentido que debe reconocerse en nuestra historia a la Constitución de 1812 cuando utiliza expresiones como «sin distinción alguna» (art. 8 en relación a la obligación de todo español de contribuir a los gastos del Estado) o «sin excepción ni privilegio alguno» (art. 339 también relacionado con las contribuciones).

La evolución en el modo de entender ideológicamente el Estado (Estado de Derecho; Estado democrático; Estado social) hace que posteriormente la igualdad se complete con la noción de la igualdad participativa de los ciudadanos en la esfera política, ampliándose progresivamente el derecho de sufragio hasta convertirlo en universal, con independencia de las circunstancias personales o sociales de los individuos, salvo naturalmente los requisitos de edad o capacidad impuestos por cada legislación. Por último, en el Estado social se pretende alcanzar, mediante la gestión positiva por parte del Estado, la igualdad social, esto es, real y material de los ciudadanos sin que sus carencias iniciales impidan el desarrollo de su personalidad ni su integración en la sociedad. De ahí en nuestro caso la justificación del artículo 9.2 CE y su mandato a los poderes públicos para que remuevan los obstáculos que impidan llegar a esa igualdad real y efectiva.

Hoy, las modernas Constituciones recogen como norma general este postulado de la igualdad. En este sentido, como antecedentes del artículo 14 CE hay que recordar el artículo 2 de la Constitución española de 1931 («todos los españoles son iguales ante la ley»), o en Derecho comparado, la Constitución italiana de 1947 (art. 3), la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 3) o la Constitución portuguesa de 1976 (art. 13).

2. *Concepto*

La igualdad es un presupuesto inherente a la relación entre las personas, producto de su dignidad, y anterior a

cualquier pronunciamiento positivo por los poderes públicos que cuando se produce se limita a un reconocimiento formal en tanto que la persona se integra como ciudadano en una comunidad política y jurídicamente organizada.

Con esa aproximación descriptiva quiere decirse que la igualdad no es un derecho «positivo» en cuanto graciosa concesión de la autoridad. La igualdad es parte inseparable de la persona en sus relaciones con los demás que integran con ella la unidad política de que se trate. Será por tanto una condición o, si se quiere, un derecho indisponible por parte de los poderes públicos en el sentido de que ni la crean ni pueden desconocerla, tan sólo reconocerla jurídicamente y, lo que es más importante, garantizarla mediante el oportuno sistema para impedir su vulneración o, en su caso, restablecerla.

Estamos por tanto en presencia de una circunstancia, o de un derecho, aplicable sólo a la vida en relación, en este caso dentro de una organización política que modernamente adopta la forma de Estado. Por eso, con independencia de cualquier planteamiento «natural», las autoridades de ese Estado pueden establecer excepciones o limitaciones legales a esa igualdad, cuando vayan orientadas a aspectos fundamentales del funcionamiento del propio Estado. En tal caso, respetada la igualdad «natural» u originaria, se modula en atención a las necesidades colectivas sin que impliquen vulneración de aquélla.

3. *Reconocimiento constitucional*

El concepto de «igualdad» presenta varias manifestaciones en nuestra Constitución, alguna ya analizada anteriormente.

A) *La igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico*

Aparece en el artículo 1.1 CE.

B) *La igualdad como principio constitucional*

En este caso aparecerá de diverso modo: igualdad ante la ley (art. 14), prohibición de discriminación (art. 14), e igualdad real y efectiva (art. 9.2).

4. *Contenido*

A) *La igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico*

Su eficacia es temporalmente doble. Por una parte, con la entrada en vigor de la Constitución se produjo la desaparición, jurídicamente hablando, de las situaciones de desigualdad existentes hasta entonces. En este sentido, para el Tribunal Constitucional «la igualdad se configura como un valor superior que..., se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama» (STC 8/1983, de 18 de febrero.FJ 3º).

De otro lado, la Constitución establece un marco jurídico que debe respetarse en las relaciones que surjan a partir de su vigencia. Por ello su artículo 14 concreta el valor superior «igualdad», primero en la igualdad formal de todos los españoles ante la ley y, segundo, en la prohibición de la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Pero la Constitución no se limita a ese aspecto formal sino que va más allá de modo que también el artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva. Aparte de otros ejemplos como los artículos 23.2 (derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes), 68.1 y 69.1 (igualdad en el sufragio para elegir a diputados y senadores), la Cons-

titución refuerza el valor superior «igualdad» en relación a la nueva organización territorial del Estado, de suerte que según el artículo 139.1 «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», previsión completada con el artículo 149.1.1^ª por el que se considera competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

B) *La igualdad como principio constitucional*

El contenido está en función del aspecto de que se trate.

a) *Igualdad ante la ley*

El artículo 14 CE comienza diciendo que «los españoles son iguales ante la ley». Como ese precepto está incluido, de manera individual y aislada, al inicio del capítulo II («Derechos y libertades») del Título Primero («De los derechos y deberes fundamentales») no habrá inconveniente en hablar de un derecho a la igualdad ante la ley como manifestación normativa expresa del valor superior «igualdad», tamizado a través del reconocimiento genérico del principio constitucional de la igualdad.

Ese «derecho» a la igualdad ante la ley tiene como aspectos más destacados:

- 1) *Su dependencia*. Se ha dicho en la doctrina que la igualdad no es un derecho fundamental autónomo (Prieto Sanchís) o que el derecho a la igualdad carece de contenido propio, funcionando como criterio de desarrollo del resto de los derechos del citado capítulo II del Título Primero CE (Suárez Pertierra). También el Tribunal Constitucional ha mantenido esa postura considerando que «la igualdad reconocida en el artículo 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido

viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser objeto de amparo en la medida en la que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general» (STC 76/1983, de 5 de agosto.FJ 2º a).

2) *Su dimensión subjetiva*

2.1. *Titulares del derecho*. Según el artículo 14 lo serán «los españoles». La cuestión se plantea entonces en relación a los no españoles, ya que como dice el Tribunal Constitucional «la inexistencia de declaración constitucional que proclame la igualdad de los extranjeros y españoles no es, sin embargo, argumento bastante para considerar resuelto el problema» (STC 107/1984, de 23 de noviembre.FJ 3º).

El propio Tribunal Constitucional ha modificado su postura de negar la igualdad ante la ley a los extranjeros, de tal modo que en la STC 150/1994, de 23 de mayo se dice que «a diferencia de lo que había acaecido en el supuesto fallado en la STC 107/1984, en el presente caso sí existe una disposición administrativa que, de acuerdo con la Ley de Extranjería, establece una situación de igualdad en favor de la demandante de amparo. La trabajadora se encontraba asentada en la ciudad de Melilla antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/1985, y posee la documentación exigida por la Administración española para poder residir y trabajar en dicho territorio, en atención a su arraigo en la ciudad. En tales circunstancias, las Sentencias impugnadas vulneraron el derecho fundamental de la actora a la igualdad ante la ley» (FJ.4º).

Otro tema de interés es el que se refiere a la situación de las personas jurídicas. En cuanto a las personas jurídicas privadas no hay problema

porque el Tribunal Constitucional ha entendido que los derechos fundamentales, incluido el derecho a la igualdad ante la ley, rigen para éstas en la medida en que por su naturaleza les puedan ser aplicables (STC 23/1989, de 2 de febrero. FFJJ 2º y 3º). Por el contrario, el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (AATC 135/1985; 139/1985; 106/1988) ha negado ese derecho a las personas jurídico-públicas.

- 2.2. *Destinatarios del derecho.* Como apunta el Tribunal Constitucional, este derecho «tiene como destinatario no sólo a la Administración y al Poder Judicial, sino también al Legislativo» (STC 22/1981, de 2 de julio.FJ 3º), es decir, «a los órganos del poder público» (STC 108/1989, de 8 de junio.FJ 1º) que están obligados a garantizar, defender y por supuesto no vulnerar esa igualdad ante la ley. Expresamente el Tribunal Constitucional, en la última de las sentencias citadas, niega que este derecho se imponga a los sujetos privados (FJ 1º).
- 3) *Su significado y contenido.* En cuanto al *significado*, el Tribunal Constitucional entiende que el artículo 14 al hablar de igualdad ante la ley «significa que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados» (STC 49/1982, de 14 de julio.FJ 2º). En todo caso, el Tribunal Constitucional reitera que la aplicación de este derecho supone la existencia de hechos similares y lícitos porque, como el propio Tribunal se encarga de resaltar en alguna de sus decisiones «no existe un derecho a la igualdad en la ilegalidad» (STC 186/2000, de 10 de julio.FJ 11º).

Respecto al *contenido*, el Tribunal Constitucional ha distinguido igualdad en la ley e igualdad en la aplicación de la ley (STC 49/1982, de 14 de julio.FJ 2º), aunque eso no signifique, como apunta con acierto Jiménez Campo, que se pueda defender una inmunidad del legislador. A *sensu contrario*, según la STC 73/1989, de 20 de abril, la desigualdad en la ley «se produce cuando la norma distinga de forma irracional o arbitraria un supuesto de hecho específico al que anuda consecuencias jurídicas determinadas. En tal caso, la norma trata de forma distinta situaciones iguales y crea, sin fundamento fáctico suficiente, un supuesto diferente» (FJ 3º). La desigualdad en la aplicación de la ley, según la misma STC, «se produce, en cambio, cuando un órgano aplicador del Derecho (bien de la Administración, bien un órgano judicial) interpreta la norma pertinente en un determinado supuesto de manera distinta a como lo ha hecho anteriormente en casos sustancialmente iguales» (FJ 3º. En términos similares STC 29/1998, de 11 de febrero.FJ 2º o STC 176/2000, de 26 de junio.FJ 3º). En todo caso, el Tribunal Constitucional tiene declarado que el principio de igualdad en aplicación de la ley «sólo opera respecto de decisiones o criterios sentados con anterioridad, no con los que puedan producirse en el futuro; extenderlo a lo que resulte de resoluciones posteriores sería incompatible con el principio de seguridad jurídica que consagra el art. 9.3 CE. o, al menos, entorpecería la necesaria evolución de la jurisprudencia, ante la posibilidad de someter a revisión todas las Sentencias anteriores contradictorias con las más recientes» (STC 29/1998, de 11 de febrero.FJ 2º, con cita de anteriores SSTC).

Ahora bien, la igualdad ante la ley es compatible con diferenciaciones singulares siempre que reúnan las condiciones exigidas por el Tribunal Constitucional, es decir, «en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimita-

ción concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin» [STC 158/1993, de 6 de mayo. FJ 2º b)]. En este sentido debe recordarse que la propia Constitución contiene alguna excepción al principio de igualdad ante la ley. Piénsese en la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono (art. 57.1), o la necesidad de la concesión del suplicatorio para poder inculpar o procesar a un parlamentario (art. 71.2). Razones de pura tradición histórica o la defensa de la libertad de las Cámaras en su funcionamiento avalarían esos preceptos sin que se pueda defender la vulneración del artículo 14 de la misma Constitución. Lo que sí se prohíbe en ese precepto es la arbitrariedad, que se produciría cuando al haber dos supuestos de hecho que deban considerarse iguales, «la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo de otro se encuentre carente de fundamento racional y sea, por tanto, arbitraria porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de bienes y derechos buscada por el legislador» (STC 114/1992, de 14 de septiembre. FJ 6º).

b) *Igualdad como no discriminación*

El artículo 14 CE, después de señalar que los españoles son iguales ante la ley, añade: «sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Esta última parte del artículo puede ser interpretada como prohibición de discriminación tanto en el contenido de la ley como en la aplicación de la misma. Es por tanto una manera de enfatizar la cláusula general, esto es, la igualdad ante la ley del comienzo, mediante la enumeración abierta de aquellas circunstancias que pudieran ser utilizadas precisamente para lo contrario de lo que pretende el artículo. Por eso, como apuntan Rodríguez Piñero y Fernández López «como tal manifestación del principio de igualdad, el tratamiento a recibir por las desi-

gualdades listadas en el artículo 14 sería el que en general correspondería a cualquier violación del principio de igualdad». Partiendo de esa base, la discriminación que se prohíbe en esta sede sería el tratamiento diferenciado sin causa objetiva y derivado además de la apreciación de aquellas condiciones subjetivas del ciudadano minusvaloradas por los poderes públicos o, como dice el Tribunal Constitucional, «la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora» [STC 166/1986, de 19 de diciembre. FJ 11º A)].

En relación a las circunstancias que no deben ser tomadas en cuenta para producir discriminación, la Constitución utiliza, como se apuntó, una cláusula abierta ya que después de citar en concreto algunas (nacimiento, raza, sexo, religión, opinión) termina el artículo 14 hablando de «o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Por tanto no puede entenderse ese artículo como verdadero *numerus clausus* sino que comprende cualquier otra circunstancia que produzca el mismo efecto discriminatorio como ha apuntado el Tribunal Constitucional, v.gr. STC 75/1983, de 3 de agosto. FJ 3º. Entre esos otros fenómenos que no aparecen explícitamente en el artículo 14, el Tribunal Constitucional considera la edad (SSTC 75/1983, de 3 de agosto; 69/1991, de 8 de abril); la lengua (STC 195/1989, de 27 de noviembre); el parentesco (SSTC 79/1991, de 15 de abril; 92/1991, de 6 de mayo; 59/1992, de 23 de abril); o las uniones de hecho (STC 184/1990, de 15 de noviembre).

c) *Igualdad real y efectiva*

Según el artículo 9.2 CE «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de

todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». La Constitución no pretende por tanto limitarse a la igualdad formal o igualdad ante la ley, sino que busca la igualdad social o, en sus términos, la igualdad real y efectiva, ligada como se vio a la evolución del Estado hasta la moderna formulación del Estado social. En este sentido, el Tribunal Constitucional después de reconocer que cabe la existencia de un trato desigual sobre supuestos de hecho en sí mismos desiguales, añade que esa «desigualdad» puede tener por «función precisamente contribuir al restablecimiento o promoción de la igualdad real, ya que en tal caso, la diferencia de régimen jurídico no sólo no se opone al principio de igualdad sino que aparece exigida por dicho principio y constituye instrumento ineludible para su debida efectividad» (STC 3/1983, de 25 de enero.FJ 3º).

El artículo 9.2 es un mandato a los poderes públicos, más que un precepto directamente invocable por el ciudadano, como se demuestra, por ejemplo, en la imposibilidad de alegarlo como fundamento de un recurso de amparo. Deben ser los responsables políticos los que desplieguen los instrumentos que tengan a su alcance para facilitar esa igualdad real y efectiva de la que se encuentran algunas pruebas en la Constitución, ya citadas al estudiar el Estado social. Así, el artículo 49 en relación a los discapacitados, o el artículo 50 sobre la protección a la tercera edad. En cuanto al primero de esos supuestos, se han dado pasos hacia la satisfacción de aquellas necesidades que suponían limitaciones a estas personas, debiendo citarse al efecto la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad.

V. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS

Se pueden adoptar múltiples clasificaciones de los derechos atendiendo a diferentes criterios. Sin embargo consideramos más útil a efectos expositivos seguir la clasifica-

ción de la propia Constitución dado que es ésta, además, la relevante para comprender el sistema de garantías.

Desde esta perspectiva podemos enumerar los derechos constitucionales atendiendo a los tres tipos referidos en el texto fundamental.

1. *Derechos fundamentales y libertades públicas*

(Sección primera del Capítulo II del Título I) (arts. 15 a 29)

- Derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15).
- Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16).
- Derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17).
- Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1).
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2).
- Derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3).
- Derecho a la libertad de circulación y residencia (art. 19).
- Derecho a la libertad de expresión e información (art. 20).
- Derecho de reunión y manifestación (art. 21).
- Derecho de asociación (art. 22).
- Derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (art. 23.1).
- Derecho de acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2).
- Derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24).
- Derecho a la educación y libertad de enseñanza (art. 27).
- Derecho a sindicarse libremente (art. 28.1).
- Derecho a la huelga de los trabajadores (art. 28.2).
- Derecho de petición (art. 29).

2. *Derechos de los ciudadanos*

(Sección segunda del Capítulo II del Título I) (arts. 30 a 38)

- Derecho de defender a España (art. 30.1).
- Derecho a la objeción de conciencia (art. 30.2).
- Derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica (art. 32.1).
- Derecho a la propiedad privada y a la herencia (art. 33).
- Derecho de fundación (art. 34).
- Derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia (art. 35.1).
- Derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios (art. 37.1).
- Derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2).
- Derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38).

3. *Principios rectores de la política social y económica* (Capítulo III del Título I) (arts. 39 a 52)

- Derecho de la familia a la protección social, económica y jurídica, así como derecho de los hijos y de las madres a la protección integral (art. 39.1 y 2).
- Derecho al mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41).
- Derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero (art. 42).
- Derecho a la protección de la salud (art. 43.1).
- Fomento de la educación sanitaria, la educación física y del deporte, y adecuada utilización del ocio (art. 43.3).
- Derecho a la cultura (art. 44).

- Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1).
- Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47).
- Derecho de la juventud a la participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48).
- Derecho de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a la previsión, tratamiento, rehabilitación e integración (art. 49).
- Derecho de los ciudadanos de la tercera edad a que los poderes públicos les garanticen la suficiencia económica, mediante pensiones debidamente actualizadas (art. 50).
- Derecho de los consumidores y usuarios a que los poderes públicos garanticen su defensa, protegiendo la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos (art. 51).

VI. LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional desde la S. 11/1981, de 8 de abril, los derechos no son ilimitados. Su ejercicio está, pues, sujeto a límites más allá de los cuales resulta ilegítimo, aunque no siempre es fácil su determinación. Por ello, el propio Tribunal Constitucional se encarga de precisar que «los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, o ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos» (STC 58/1998, de 16 de marzo. FJ 3º, con cita de anteriores SSTC), teniendo siempre presente que «la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad» (STC 37/1998, de 17 de febrero.FJ 8º), lo que conlleva la

necesidad de comprobar si dichas medidas cumplen los tres requisitos o condiciones que fija el Tribunal Constitucional: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)» (ibídem).

Teniendo en cuenta las ideas expuestas podemos distinguir entre *límites internos* y *límites externos*.

1. *Límites internos*

Señala Pérez Tremps que los límites internos son «aquellos que sirven para definir el contenido mismo del derecho, resultando, pues, intrínsecos a su propia definición». Por ejemplo, según este autor no puede invocarse la libre circulación por el territorio nacional para justificar una colisión interesada. Hay que reconocer, en todo caso, la dificultad de concretar esos límites, tarea que corresponde principalmente al legislador y a los tribunales mediante la resolución de los problemas interpretativos que se plantean en el momento de la aplicación de las normas jurídicas.

2. *Límites externos*

Los límites externos son los impuestos por el ordenamiento jurídico, de modo expreso o implícito.

A) *Límites expresos*

En principio, el ordenamiento puede establecer límites generales para todos los derechos y límites específicos para derechos concretos.

Los *límites generales* de los derechos están incluidos en primer lugar en el artículo 10.1 CE, concretándose en el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

También la Declaración Universal de Derechos Humanos señala unos límites generales a tener en cuenta pues esa Declaración está incorporada a nuestro Derecho Constitucional en cuanto sirve de criterio de interpretación, de acuerdo con el artículo 10.2 CE. En efecto, el artículo 29 de la citada Declaración establece:

«En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática».

El derecho de los demás, la moral, el orden público y el bienestar general de una sociedad democrática son los principios que fundamentan esa limitación, que sólo puede realizarse por ley, requisito que reitera el artículo 53.1 CE. Se trata, como dice Sánchez Agesta, de conceptos jurídicos indeterminados de una gran flexibilidad, que exigirán ser examinados en cada caso por el legislador y por el juez.

Junto a esos límites generales, la Constitución establece también algunos límites específicos para derechos determinados, en ciertos casos siguiendo una larga tradición jurídica. Así, el límite en las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades es el «orden público protegido por la ley» (art. 16.1); la existencia de un delito flagrante actúa como límite a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2); los límites a los derechos de libertad de expresión, de producción y creación, de cátedra y de información son los derechos reconocidos en el Título I, los preceptos que los desarrollan y especialmente el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y la protección de la juventud y de la infancia (art. 20.4); el límite al derecho de reunión es también el orden público, aunque matizado como «alteración

del orden público, con peligro para personas o bienes» (art. 21.2); en el derecho de asociación se especifica la ilegalidad de las «asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos» (art. 22.2) y se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art. 22.5); y, asimismo, la función social es un límite al derecho de propiedad (art. 33.2).

B) *Límites implícitos*

Además de estos límites expresos, el Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente la existencia de límites que, aun no establecidos expresamente, se deducen de la lógica misma del ejercicio de los derechos y del ordenamiento, aunque el propio Tribunal ha dejado claro que los límites implícitos a los derechos fundamentales han de basarse necesariamente en *bienes constitucionalmente protegidos*. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de «fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución» (STC 22/1984, de 17 de febrero.FJ 3º). En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional se ha referido a que «sólo ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga al definir cada derecho o ante los que de manera mediata o indirecta de la misma se infieran al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos constitucionalmente protegidos, puedan ceder los derechos fundamentales» (STC 120/1990, de 27 de junio.FJ 8º).

Naturalmente no siempre es fácil determinar si un bien está o no protegido constitucionalmente, dada la generalidad que caracteriza muchos preceptos constitucionales, correspondiendo esa tarea a los distintos operadores jurídicos de acuerdo con los criterios generales de interpretación constitucional (Pérez Tremps).

En cualquier caso, debe tenerse presente, dada la fuerza expansiva de los derechos fundamentales, como dice Torres del Moral, que el principio general es la libertad, por lo que sus limitaciones han de ser la excepción, lo que lleva a una *interpretación restrictiva de los límites de los derechos*.

En segundo lugar, aunque en esa línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos matiza que esos límites han de estar bajo el control de un poder judicial independiente, imparcial y con un procedimiento regular establecido (STEDH de 6 de noviembre de 1978, caso Klass).

Finalmente, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 18) prohíbe que las restricciones y limitaciones sean aplicadas con una *finalidad* distinta de aquella para la que fueron previstas.

VII. CONCLUSIÓN

De las páginas que preceden se desprende una conclusión evidente. La Constitución española de 1978 se sitúa en el marco de los textos de su época (Constitución griega de 1975, Constitución portuguesa de 1976), es decir, Constituciones progresistas que intentaban poner fin a una situación política que dificultaba el desarrollo de los derechos fundamentales. Por eso la reacción es radical y este tema de los derechos y libertades aparece como una de las preocupaciones básicas del constituyente que intentó recoger una enumeración generosa de los mismos pero sobre todo un elenco de instrumentos de garantía eficaces que no convirtiera aquella solemne declaración en papel mojado.

La idea básica es, por tanto, el significado nuclear de los derechos de los ciudadanos en el nuevo sistema democrático, limitados sólo por la existencia de previsiones constitucionales expresadas en ese sentido o que se desprendan del propio texto constitucional para garantizar otros bienes o derechos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis: «Dogmática y teoría jurídica de los derechos fundamentales en la interpretación de éstos por el Tribunal Constitucional», en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 18-19, 1983, pp. 17-30.
- ASIS ROIG, Rafael de: *Deberes y obligaciones en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- CASTRO CID, Benito de: *El reconocimiento de los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1982.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *La dogmática de los derechos humanos*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1994.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa: *Constitución y Derechos Fundamentales*, PPU, Barcelona, 1992.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: *Derechos fundamentales y garantías institucionales; análisis doctrinal y jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1994.
- GARCÍA TORRES, Jesús y JIMÉNEZ BLANCO, Antonio: *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Civitas, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La dignidad de la persona*, Civitas, Madrid, 1988.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «La igualdad jurídica como límite frente al legislador», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 71-114.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo y OTTO Y PARDO, Ignacio de: *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988.
- PECES-BARBA, Gregorio: *Derechos Fundamentales*, 3ª ed., Latina Universitaria, Madrid, 1980.
- PECES-BARBA, Gregorio: *Derecho y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- PECES-BARBA, Gregorio y otros: *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.
- PÉREZ LUÑO, Antonio: *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 6ª ed, 1995.
- PÉREZ TREMP, Pablo: «Los derechos fundamentales», en LÓPEZ GUERRA, Luis y otros, *Derecho Constitucional*, Vol. I, 2ª ed., Tirant Lo Blanch libros, Valencia, 1994.
- PRIETO SANCHÍS, Luis: *Estudios sobre derechos fundamentales*, Editorial Debate, Madrid, 1990.
- REY MARTÍNEZ, Fernando: *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda: *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.

- RUBIO LLORENTE, Francisco: «La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 9-36.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (Dir.): *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Ariel, Barcelona, 1995.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Estudio sobre las libertades*, 2ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 1995.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (con la colaboración de F. Amérigo): «Artículo 14. Igualdad ante la ley», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Edersa, 2ª ed., Madrid, 1997, pp. 251-266.
- VARELA DÍAZ, Santiago: «La idea de deber constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, pp. 69-96.
- VV.AA.: *El principio de igualdad en la Constitución Española*, Jornadas de Estudio del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991.