



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Cruz Villalón, Pedro; Pardo Falcón, Javier
Los derechos fundamentales en la constitución española de 1978 (parte B)
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIII, núm. 97, enero - abril, 2000, pp. 114-154
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42709703>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

IX. DERECHOS FUNDAMENTALES DE NATURALEZA ECONÓMICA

La Constitución de 1978 contiene una pluralidad de pronunciamientos de carácter económico, configurando lo que a veces se ha calificado como la "Constitución económica". Buen ejemplo de ello son el título VII ("Economía y Hacienda"), el capítulo III del título I ("Principios rectores de la política social y económica", de los que aún habremos de ocuparnos) y la sección segunda del capítulo segundo de este mismo título I. Concretamente, en esa sección segunda se encuentran reconocidos los derechos fundamentales de naturaleza económica, como son el derecho a la libre elección de profesión y oficio (artículo 35), a la propiedad privada y a la herencia (artículo 33), a la libertad de empresa (artículo 38) o también, ya en un plano más secundario, el derecho de fundación (artículo 34).

1. *El derecho a la propiedad privada*

El derecho a la propiedad privada se encuentra reconocido, junto con el derecho a la herencia, en el apartado 1o. del artículo 33 de la Constitución. El apartado 2o. de dicho artículo establece, no obstante, que "la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes". Con la clara intención de superar la concepción clásica del derecho de propiedad, reflejada en el artículo 348 del Código Civil,¹⁰² la trascendencia de la función social de la propiedad ha sido destacada por el Tribunal Constitucional a propósito, entre otros temas, de la política de reforma agraria que se intentó operar en Andalucía a mediados de los años ochenta. Afirmó entonces que la función social no podía ser entendida como mero *límite externo* a la definición del ejercicio del derecho de propiedad, sino como *parte in-*

¹⁰² "La propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes".

tegrante del derecho mismo, de modo que —según palabras textuales del juez constitucional— “utilidad individual y función social definen, por tanto, *inescindiblemente* el contenido del derecho de propiedad”.¹⁰³ En cualquier caso, las exigencias derivadas de la función social de la propiedad no pueden llegar a anular la utilidad meramente individual, que también forma parte indiscutible del contenido esencial del derecho. De hecho, la dificultad de establecer el adecuado equilibrio o proporción constitucionalmente exigible entre el derecho de propiedad y su función social se ha puesto de manifiesto en temas de indudable repercusión social, como es el caso de los arrendamientos urbanos en relación con la congelación de determinadas rentas prevista en la legislación reguladora de los mismos.¹⁰⁴

El apartado 3o. del artículo 33, CE, recoge las garantías del procedimiento de *expropiación forzosa*: “Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”. Como vemos, el tenor del precepto constitucional sigue recordando en buena medida la formulación clásica de dicho instituto contenida en el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En cualquier caso, importantes reformas legales como la ya citada reforma agraria, la reforma de la función pública, la nueva legislación sobre aguas o sobre costas han brindado excelentes oportunidades al Tribunal Constitucional para adaptar el instituto de la expropiación forzosa a las exigencias derivadas del Estado Social y Democrático de Derecho proclamado en el artículo 1.1, CE.¹⁰⁵ Y ello sin olvidar desde luego las sen-

¹⁰³ STC 37/1987, FJ 2o. Al respecto, Barnés Vázquez, J., “La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza”, *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989, pp. 269-311.

¹⁰⁴ STC 89/1994, con los votos discrepantes de tres magistrados.

¹⁰⁵ SSTC 37/1987 (reforma agraria) y 89/1994 (arrendamientos urbanos), ya citadas; SSTC 99/1987 y 41/1990 (reforma de la función pública), 227/1988 (aguas) y 149/1991 (costas).

tencias dictadas en relación con la controvertida expropiación del Grupo *Rumasa*, donde se encuentra el grueso de la doctrina constitucional sobre el contenido y alcance de las garantías constitucionales del procedimiento expropiatorio.¹⁰⁶ A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado de manera tajante que sólo constituyen supuestos de expropiación forzosa las privaciones de derechos (no meras expectativas) de carácter singular; no en cambio la simple regulación o delimitación legal de tales derechos.¹⁰⁷ Mayor ambigüedad ha mostrado, por el contrario, en relación con el momento en el que ha de satisfacerse por los poderes públicos la indemnización correspondiente o los criterios concretos que deben regir a la hora de efectuar la valoración de los bienes o derechos expropiados.¹⁰⁸

2. *El derecho a la libre elección de profesión y oficio*

El derecho fundamental, por otra parte consustancial al Estado liberal, a la libre elección de profesión y oficio se encuentra reconocido igualmente a “los españoles” en el apartado 1o. del artículo 35 de la Constitución, junto con otras proclamaciones del constituyente de carácter esencialmente programático.¹⁰⁹ En cualquier caso, el derecho funda-

¹⁰⁶ SSTC 11/1983, 166/1986, 67/1988 y 6/1991.

¹⁰⁷ STC 41/1990, FJ 4o.

¹⁰⁸ Véase sobre ambos aspectos las STC 166/1986, FJ 13 B. En relación con el tema, Pardo Falcón, J., “El Tribunal Constitucional y la propiedad”, en Barnés Vázquez J. (ed.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995, pp. 67-87.

¹⁰⁹ Entre estas proclamaciones se encuentra el “derecho al trabajo”; en relación con el cual el Tribunal Constitucional llegó a distinguir en la STC 22/1981, de manera un tanto voluntarista, un aspecto *individual* y un aspecto *colectivo*. Así, el primero se concretaba “en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir a no ser despedidos si no existe una justa causa”. Por su parte, el segundo implicaba “un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma” (FJ 8o.). Asimismo, el artículo 35 habla también del “derecho” a la promoción a través del trabajo y a

mental a la libre elección de profesión y oficio no garantiza el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino, estrictamente, a elegir libremente profesión u oficio de acuerdo con las normas reguladoras de cada actividad, las cuales en ningún caso suponen la regulación del ejercicio del derecho.¹¹⁰ Además, éste encuentra un importante límite en la existencia de los Colegios Profesionales, también garantizados por el artículo 36, CE, y cuya mención en el propio texto constitucional ha obligado al Tribunal Constitucional a precisar las condiciones en las que puede limitarse el libre ejercicio de una profesión mediante la adscripción obligatoria a un Colegio Profesional, siendo las dos más importantes la reserva de ley impuesta por la propia Constitución y la existencia de un interés público que legitime la creación del mismo.¹¹¹

3. *La libertad de empresa*

El artículo 38 de la Constitución reconoce “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado”. No obstante, dicho precepto añade a continuación que “Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y de la planificación.” Esta doble mención a la libertad de empresa, por un lado, y la planificación de la economía por los poderes públicos, a la que también hacen referencia los artículos 128 y 131 del texto constitucional, fue interpretada en un primer momento como demostración de la voluntad del constituyente de dar cabida dentro del nuevo sistema político democrático tanto a políticas económicas de corte liberal, como de corte socialdemócrata o so-

una remuneración suficiente para satisfacer las propias necesidades y las de la familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo; todo ello sin olvidar la mención al “deber de trabajar” que encabeza dicho precepto.

¹¹⁰ STC 83/1984, FJ 3o.

¹¹¹ Al respecto, STC 89/1989, FJ 5o.

cialista.¹¹² En cualquier caso, según puso de relieve desde un primer momento el Tribunal Constitucional, cualquier política económica formulada desde los poderes públicos tiene como límite preciso e infranqueable la libertad de empresa, configurada como un derecho fundamental y, por tanto, con las garantías (reserva de ley, contenido esencial) inherentes a tales derechos según el artículo 53.1 de la Constitución.¹¹³ La Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia, (reformada por la Ley 52/1999, de 28 de diciembre,) puede considerarse en cierta manera como desarrollo del artículo 38, CE.

4. *El derecho de fundación*

Con una importancia muy secundaria dentro de los derechos constitucionales de contenido económico, el derecho de fundación constituye probablemente un buen ejemplo de lo que en la Teoría de la Constitución se conoce como *normas sólo formalmente constitucionales*. En efecto, su inclusión expresa y diferenciada en el texto constitucional puede ser considerada incluso un tanto superflua, ya que el derecho de fundación, en cuanto que manifestación de la autonomía de la voluntad en relación con los propios bienes, no es más que una prolongación del derecho a la propiedad y a la herencia ya reconocidos en el artículo 33, CE.¹¹⁴

¹¹² Véase el comentario al artículo 38 de la Constitución realizado por L. M. Cazorla Prieto, en Carrido Falla, F. *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1990, pp. 466-472. Asimismo, Rubio Llorente, F., "La libertad de empresa en la Constitución", en varios autores, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Madrid, 1996, pp. 431-446.

¹¹³ STC 37/1981, FJ 2o.

¹¹⁴ Así lo ha indicado el propio Tribunal Constitucional en la STC 49/1988, FJ 5o.

X. DERECHOS FUNDAMENTALES DE NATURALEZA POLÍTICA

1. *El derecho de sufragio activo y pasivo*

Directamente conectadas con el Estado democrático, el pluralismo político y el principio de soberanía nacional proclamados por el artículo 1, CE, el derecho de sufragio, se encuentran recogido, en su doble vertiente activa y pasiva, en los apartados 1o. y 2o., respectivamente, del artículo 23, CE. Así, el artículo 23.1 dice que “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Por su parte, el artículo 23.2 dispone que “Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

El artículo 23.1, CE, sitúa la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos en un plano de igualdad con la elección de sus representantes. No obstante, en un sistema parlamentario como el español, la importancia de los mecanismos de democracia semidirecta contemplados en la Constitución como el referéndum (artículos 92, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3) o la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3) ocupan un lugar muy secundario. La regulación legislativa de estos mecanismos ha sido llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum y la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Aunque el artículo 23.2, CE, sólo reconoce literalmente el derecho a *acceder* a las funciones y cargos públicos, desde fecha muy temprana el Tribunal Constitucional entendió incluido también dentro de dicho precepto el derecho a *permanecer* en tales cargos y funciones con las condiciones previstas en las leyes. Además, en cuanto que típico derecho de configuración legal, los derechos y facultades establecidos

por las normas como inherentes al cargo o función a desempeñar quedan integrados en el *status* propio de éstos, pudiendo sus titulares defender ante los órganos judiciales el *ius in officium* ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público como lesión directa del propio derecho constitucional.¹¹⁵ De otra parte, el artículo 23.2 distingue entre *función pública* y *cargos públicos*, entendiendo exclusivamente por estos últimos los cargos de representación política correspondientes al Estado o a los entes territoriales en los que éste se organiza de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución (comunidades autónomas, municipios y provincias).¹¹⁶ Desde un primer momento el Tribunal Constitucional consideró que los titulares del derecho a acceder a los cargos representativos eran los ciudadanos y, en ningún caso, los partidos políticos. Ello le llevó a considerar inconstitucional la facultad reconocida a los partidos políticos por la anterior Ley de Elecciones Locales del año 1978 de disponer del escaño de los concejales que habían dejado de pertenecer a ellos durante el transcurso del mandato, extendiendo de hecho la prohibición del mandato imperativo—reconocida por el artículo 67.2 de la Constitución únicamente a los miembros de las Cortes Generales (Diputados y Senadores)— a todos los cargos políticos representativos.¹¹⁷ El derecho de acceso a los cargos públicos encuentra lógicamente su desarrollo legal en la Ley Electoral. Dicha ley es en la actualidad la ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), que regula las elecciones generales, locales y europeas y contiene igualmente las normas básicas que resultan de aplicación a las elecciones autonómicas. Aunque el contencioso-electoral está atribuido en todas estas elecciones a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, la posibilidad de recurrir en vía

115 Véase, por ejemplo, la STC 161/1988, FJ 7o., entre otras muchas.

116 STC 212/1993, FJ 4o.

117 SSTC 5/1983 y 10/1983. Sobre el tema, Bastida Freijedo, F. J., "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pp. 199-228.

de amparo las decisiones judiciales que pongan fin al mismo en materia de proclamación de candidaturas y proclamación de candidatos electos ha permitido al Tribunal Constitucional elaborar una importante jurisprudencia sobre el contenido constitucional del artículo 23.2 referida no sólo a la dimensión subjetiva del derecho sino también a la dimensión objetiva del mismo en temas relacionados con el propio sistema electoral (igualdad, proporcionalidad, barrera electoral, modo de atribución de los escaños, etcétera).¹¹⁸

Por lo que al derecho de acceso a la función pública se refiere, el artículo 23.2, CE, atribuye igualmente al legislador un amplio margen de libertad a la hora de regular los correspondientes procesos de selección de funcionarios, si bien dicho margen de libertad tiene el límite expreso de los principios de *mérito* y *capacidad* a que hacer referencia el artículo 103.3, CE. Es de destacar a este respecto que el proceso de formación de la nueva Administración autonómica, consecuencia de la descentralización política del Estado propiciada por la Constitución de 1978, ha originado algunos problemas derivados de la convocatoria de pruebas restringidas para el acceso a la función pública de aquellos empleados públicos que, de manera provisional, han venido desempeñando tareas administrativas en los organismos autonómicos.¹¹⁹

¹¹⁸ Véanse al respecto, por ejemplo, las SSTC 75/1985, 72/1989, 193/1989 o 115/1995. Sobre el tema, Pardo Falcón, J., "El contencioso-electoral en la jurisdicción constitucional (algunas cuestiones constitucionalmente relevantes)", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, pp. 7-43.

¹¹⁹ El Tribunal Constitucional ha considerado tales pruebas restringidas como un procedimiento "proscrito", en términos generales, por el artículo 23.2, CE; si bien, y con muchos matices, las ha admitido excepcionalmente atendiendo a la circunstancia igualmente excepcional que supone la creación de un nuevo escalón administrativo (STC 27/1991, FJ 5o., CE). Por el contrario, sí ha considerado inconstitucional la exigencia de haber prestado servicios previos en la administración como requisito previo para participar en un concurso público; no así la valoración de dichos servicios prestados en la fase posterior del mismo (STC 60/1994, FJ 6o.) o el conocimiento de la lengua propia de la comunidad autónoma que convoca las plazas (SSTC 82/1996, FJ 14, y 46/1991, FJ 4o.).

2. *El derecho de petición*

El derecho de petición posee una larga tradición dentro del constitucionalismo español que se inicia con su reconocimiento en la Constitución de 1837, y del que incluso se citan antecedentes preconstitucionales como el derecho de representación ante los monarcas.¹²⁰ Tal vez por esa tradición, que se mantuvo durante la dictadura, el derecho de petición aparece reconocido en el artículo 29, CE, a pesar de su escasa trascendencia en el constitucionalismo democrático. Dicho precepto establece, en su apartado 1o., que “Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”. No obstante, el apartado 2o. establece ciertas cautelas —fácilmente explicables en el contexto histórico en el que se desarrolló la transición política— respecto de los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, que sólo podrán ejercer este derecho “individualmente y con arreglo a su legislación específica”. En la actualidad, el derecho de petición continúa rigiéndose de manera general por una ley preconstitucional, la Ley 92/1960, de 22 diciembre, lo que constituye una buena prueba de su muy secundaria importancia en el conjunto de derechos políticos reconocidos por la Constitución de 1978.

3. *Las libertades de expresión e información*

La importancia de la libertad de opinión en las sociedades democráticas, cuyo reconocimiento como derecho fundamental se contiene en el artículo 20, CE, es un hecho indiscutible que ha sido puesto de manifiesto desde un primer momento por el propio Tribunal Constitucional:

¹²⁰ Véase en este sentido el comentario al artículo 29 de la Constitución realizado por F. Garrido Falla, en Garrido Falla, F. *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 363.

El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una opinión pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la Constitución y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política.¹²¹

Dentro del concepto genérico del derecho a la libertad de opinión, el artículo 20 de la Constitución distingue hasta cuatro tipos de derechos nítidamente diferenciados:

- a) “A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”.
- b) “A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”.
- c) “A la libertad de cátedra”.
- d) “A comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.

Junto a esta enumeración de derechos, el artículo 20 contiene también una serie de garantías para el efectivo ejercicio de los mismos. Así, remite a la ley la regulación del “derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional” [apartado d)]. Sin embargo, después de casi dos décadas desde la entrada en vigor del texto constitucional, sólo la primera de estas garantías —la cláusula de conciencia— ha sido regulada por el legislador, y ello en una fecha relativamente reciente.¹²² Igualmente, el artículo 20 establece que el ejercicio de estos derechos “no puede restringirse por ningún tipo de censura previa” (apartado 2), resultando únicamente posible el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de

¹²¹ STC 6/1981, FJ 3o.

¹²² Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información.

información en virtud de resolución judicial (apartado 5). Consecuencia directa de la trascendencia de la dimensión objetiva de las libertades de opinión para el correcto funcionamiento de las sociedades democráticas es la referencia al control parlamentario de los medios de comunicación públicos contenida en el apartado 3o.:

La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier otro ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

Esta ley es la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, y en ella se prevé el organigrama administrativo del ente público gestor de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, el *Ente Público RTVE*.¹²³ De otra parte, también son desarrollo del ejercicio de la libertad de expresión e información a través de cualquier medio de comunicación la preconstitucional Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta; la Ley 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, y la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

Muchos son los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la libertad de opinión plasmada en sus distintas manifestaciones en el artículo 20 de la Consti-

¹²³ La influencia que el legislador atribuye a los medios de comunicación públicos en la sociedad española se pone de manifiesto en aspectos muy significativos de la ley: Así, los doce miembros del Consejo de Administración del Ente Público RTVE son elegidos por mitad entre el Congreso y el Senado mediante una mayoría de dos tercios de cada cámara (artículo 7.1) superior a la mayoría de tres quintos que la propia Constitución exige para los magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 159) o a esa misma mayoría exigida legalmente para el nombramiento de los integrantes del Consejo General del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo (artículo 112 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1o. de julio, del Poder Judicial y artículo 2o. de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del defensor del pueblo, respectivamente). Por el contrario, el director general es nombrado por el gobierno, oído el Consejo de Administración (artículo 10.1).

tución. Así, merece destacarse la extensión de la libertad de cátedra a todos los niveles educativos, sin que ello signifique en ningún caso un derecho a la autorregulación de la función docente.¹²⁴ Con todo, y como es de sobra conocido, la problemática constitucional de la libertades de opinión en las sociedades occidentales viene protagonizada en buena medida por los frecuentes conflictos que el ejercicio de la libertad de expresión y de información puede originar en relación con el respeto e otros valores constitucionales o con el disfrute de otros derechos constitucionales y, muy especialmente, con los denominados derechos de la personalidad. De ello fue consciente el propio constituyente, que reflejó de manera expresa la inevitable producción de tales conflictos en el apartado 4o. de artículo 20, al que ya hicimos referencia en su momento.¹²⁵ De especial relevancia a este respecto ha sido sin duda la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional sobre la materia, cuya primera consecuencia fue poner freno a la prevalencia casi sistemática que los órganos judiciales solían dar al derecho al honor sobre las libertades de expresión e información, producto sin duda de las inercias propias del sistema de valores heredado de la etapa política anterior.¹²⁶ El Tribunal Constitucional ha partido por el contrario, al menos desde una perspectiva teórica, de una posición *prevalente* —aunque no *jerárquica*, como ha matizado en alguna ocasión—¹²⁷ de las libertades de expresión e información. Sin embargo, en la práctica los conflictos concretos entre estas libertades, por un lado, y los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, por otro, son resueltos en base a una ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso concreto con arreglo a una serie de criterios que varían según los derechos en conflicto. Así, el ejercicio del derecho a la información (sobre *hechos*), para ser

124 STC 5/1981 FF. JJ. 9o. y 10.

125 Véase *supra* p. 92.

126 STC 104/1986, FF. JJ. 5o. y 6o.

127 STC 336/1993, FJ 4o.

constitucionalmente legítimo, requiere que la información sea veraz, entendida ésta no desde un plano objetivo sino subjetivo, esto es, imponiendo al profesional de la información un deber de diligencia en la comprobación razonable de la veracidad de la noticia. En cambio, este requisito de la veracidad no resulta exigible cuando se trata del ejercicio de la libertad de expresión (*opiniones*). En ambos casos, los asuntos sobre los que se vierten las informaciones y opiniones han de poseer *relevancia pública*, criterio este que resulta especialmente decisivo cuando el derecho afectado es la intimidad personal o familiar, dependiendo dicha relevancia pública de la propia condición pública o privada de la persona afectada o del propio interés de la noticia para la formación de la opinión pública. Además, de modo general, el ejercicio constitucionalmente legítimo de las libertades de opinión e información no autoriza para el sacrificio innecesario del resto de los derechos.¹²⁸ Merece destacarse finalmente la afirmación del Tribunal Constitucional en el sentido de que la libertad de expresión (en conexión con la libertad ideológica) no comprende “el derecho a efectuar manifestaciones, expresiones o campañas de carácter racista o xenófobo”, por ser ello “contrario no sólo al honor de la persona o personas directamente afectadas, sino a otros bienes constitucionales como el de la dignidad humana (artículo 10, CE)”.¹²⁹

4. *Los derechos de reunión y asociación*

Los derechos de reunión y asociación se encuentran regulados en los artículos 21 y 22, CE, respectivamente. El artículo 21 reconoce en su apartado 1o., de manera genérica, “el

¹²⁸ Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con tales conflictos, véanse entre otras muchas, aunque muy significativamente, las SSTC 105/1990, 171/1990, 172/1990, 197/1991 y 134/1999.

¹²⁹ STC 214/1991, FJ 8o. En relación con dicha sentencia, puede verse el comentario de Martínez Sospedra, M., “No todas las ideas son respetables. Racismo y nacionalsocialismo en el Estado constitucional democrático (acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1991, de 11 de noviembre —Caso Friedman—)”, *Revista General de Derecho*, núm. 585, 1993, pp. 5785-5804.

derecho de reunión pacífica y sin armas”, precisando que “el ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa”. En su apartado 2o. especifica, sin embargo, que “en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”. El derecho de reunión ha sido desarrollado por el legislador a través de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuyo artículo 1.2 entiende por reunión “la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas, con finalidad determinada”. No obstante, la ley excluye de su ámbito de aplicación diversos supuestos en los que las reuniones se celebran en locales cerrados y por personas de alguna manera predeterminadas (artículo 2o.), supuestos todos estos que, en consecuencia, no pueden considerarse propiamente ejercicio del derecho de reunión. De otra parte, algunas categorías de ciudadanos (militares, jueces, fiscales) encuentran limitado tal ejercicio en su legislación específica.

Como indica de manera expresa el artículo 21.1, CE, el ejercicio del derecho de reunión no puede ser sometido, en ninguna de sus variantes, a autorización previa, y ello a diferencia de lo previsto en el anteproyecto constitucional, del que se derivaba la posibilidad de exigir dicha autorización previa para la celebración de reuniones al aire libre y manifestaciones.¹³⁰ De cualquier forma, el aspecto más conflictivo del derecho de reunión lo constituye sin duda la referencia que el artículo 21.2, CE, hace a la posibilidad de prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuando existen razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para persona o bienes. En efecto, como es de sobra conocido, en las sociedades modernas el ejercicio del derecho de reunión está llamado a

¹³⁰ También tratándose del ejercicio del derecho de reunión por los extranjeros, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la exigencia de autorización administrativa previa, inicialmente prevista en la anterior Ley de Extranjería (STC 115/1987, FJ 2o.).

colisionar con el derecho a la libre circulación de personas y bienes, garantizado también en el artículo 19, CE. El Tribunal Constitucional se ha inclinado por una interpretación considerablemente restrictiva de este límite, partiendo del principio de que “el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”. Así, ha afirmado que el concepto de *orden público* en modo alguno es “sinónimo del respeto de los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político”. Por el contrario, su alteración hace referencia a aquella situación de desorden material “que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes públicos o privados”.¹³¹

El derecho de asociación, por su parte, se encuentra garantizado, como ya hemos apuntado, en el artículo 22, CE, que consta de cinco apartados. El apartado 1o. reconoce genéricamente dicho derecho, que el Tribunal Constitucional ha distinguido de la mera creación de *sociedades*, a las que no hace expresa referencia dicho precepto, al contrario de lo que ocurre en otras Constituciones europeas como la alemana (artículo 9).¹³² Por el contrario, el artículo 22 protege

131 STC 66/1995 (en especial, FJ 3o.), que consta del voto particular formulado por un magistrado. El Tribunal Constitucional menciona, a título de ejemplo, como supuestos de colapsos circulatorios en la ciudades susceptibles de ocasionar una alteración del orden público con peligro para personas y bienes, la prestación de servicios esenciales como los de ambulancias, bomberos, policías o urgencias médicas. Precisamente, la Ley Orgánica 9/1983 ha sido modificada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, con el propósito de aminorar en la medida de lo posible las molestias que las manifestaciones suelen originar en la vida del resto de los ciudadanos, intensificando con tal fin las relaciones de colaboración entre las autoridades gubernativas estatales o autonómicas con los Ayuntamientos, en lo que a la determinación de su itinerario se refiere. Véanse, entre otros, los comentarios a esta sentencia de Torres Muro, I., “Limitando el derecho de reunión”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, pp. 583-595; López González, J. L., “A propósito de la STC 66/1995, de 8 de mayo, en torno a los límites al derecho de reunión”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996, pp. 241-250.

132 En efecto, según el Tribunal Constitucional, “no es constitucionalmente correcto identificar, en todo caso y sin matización alguna, ese pacto asociativo con

en principio la creación de cualquier asociación constituida sin ánimo de lucro, entre ellas organizaciones de empresarios¹³³ y partidos políticos,¹³⁴ respecto de los cuales el juez constitucional ha afirmado que “se incluyen bajo la protección de este artículo 22, cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos”.¹³⁵ En la actualidad, el derecho de asociación en términos genéricos se encuentra regulado por una ley preconstitucional, la 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, aunque la misma se encuentra sólo parcialmente en vigor, y ello por imperativo de garantías constitucionales como la exclusividad de la competencia judicial para la disolución o suspensión en sus actividades de las asociaciones —“en virtud de resolución motivada”— que se contempla en el apartado 4o. del artículo 22. De otro lado, el específico derecho de asociación política también continúa regulado por una ley formalmente preconstitucional, si bien adaptada a los principios constitucionales al haber sido elaborada y aprobada a la par que la propia Constitución: la Ley 54/1978, de 4 de diciembre de partidos políticos.

un contrato civil, trasladando analógicamente la teoría general del contrato al derecho de asociación, pues si bien es cierto que la sociedad civil o las asociaciones de interés particular a que se refieren los artículos 35.2 y 36 del Código Civil son una modalidad asociativa, no lo es menos que el derecho de asociación, en tanto que derecho fundamental de libertad, tiene una dimensión y un alcance mucho más amplio, que sobrepasa su mera consideración iusprivatista” (STC 5/1996, FJ 9o.). Habrá que estar pues a la naturaleza concreta de la lesión invocada para determinar si ha habido vulneración del derecho constitucionalmente garantizado, pudiendo afirmarse en términos generales que existirá tal vulneración cuando haya quedado afectada la vertiente propiamente asociativa del derecho. Por el contrario, no podrá entenderse producida ésta cuando la lesión se circunscriba a su vertiente exclusivamente económica, cuestión esta última de mera legalidad por resolver exclusivamente en el ámbito del derecho privado (STC 23/1987, FJ 6o.).

¹³³ SSTC 52/1992 y 75/1992.

¹³⁴ STC 3/1981. Sobre el tema, Jiménez Campo, J., “La intervención estatal del pluralismo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 161-183; Fernández Farreres, G., “El registro de partidos políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencias de amparo 3/1981, de 2 de febrero; 21/1983, de 22 de marzo, y 5/1986, de 25 de junio)”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, pp. 439-446.

¹³⁵ STC 85/86, FJ 2o.

El apartado 2o. del artículo 22 indica que “las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales” y el apartado 5o. prohíbe expresamente “las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.¹³⁶ Pero, sin duda, el apartado que ha suscitado verdaderas dificultades interpretativas ha sido el 3o., según el cual “las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad”. A falta de un pronunciamiento del juez constitucional al respecto, los tribunales ordinarios han entendido en alguna ocasión que las asociaciones pueden adquirir personalidad jurídica con independencia de su inscripción en el registro. En cambio, ciertos sectores doctrinales consideran que el artículo 22.3 debe ser interpretado, a pesar de su equívoco tenor literal, en el sentido de que lo que el constituyente ha pretendido es evitar cualquier intento de configurar el registro público como un instrumento de control previo de las asociaciones, como se hacía en el ordenamiento preconstitucional. Por consiguiente, el momento de inscripción registral de la asociación produciría como efecto no sólo ya el de su publicidad frente a terceros, sino también el de adquisición de su personalidad jurídica. De hecho, ésta es la solución que han acogido tanto la Ley de Partidos Políticos como la Ley Orgánica de Libertad Sindical a la hora de regular el procedimiento de constitución de partidos políticos y sindicatos, respectivamente.¹³⁷

¹³⁶ El nuevo Código Penal de 1995 ha tipificado como *asociaciones ilícitas*, entre otras (artículo 515.5.): “Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de algunos de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello”.

¹³⁷ Artículo 2.1 de la Ley 54/1978 de Partidos Políticos, ya citada; y artículo 4.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Hay que reseñar asimismo, al igual que hacíamos a propósito del derecho a la libre elección de profesión y oficio, que el derecho de asociación tiene, en su *vertiente negativa* del derecho de los ciudadanos a no pertenecer a asociación alguna, el importante límite de la adscripción obligatoria a determinadas corporaciones públicas cuando así lo justifiquen fines de interés público. Este es el caso, como también hemos visto ya, de los colegios profesionales (artículo 36, CE), pero también de otras instituciones

XI. LAS GARANTÍAS DEL PROCESO

Las garantías de los ciudadanos en el proceso judicial se encuentran fundamentalmente recogidas en los artículos 24 y 25.1, CE, a excepción del *habeas corpus* que, en cuanto garantía específica frente a las detenciones ilegales, se contempla expresamente en el artículo 17, CE, que proclama los derechos a la libertad y a la seguridad. En efecto, el artículo 24.1 reconoce el derecho de “todas las personas” a obtener “la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”. Este precepto constitucional, que constituye el fundamento básico de la inmensa mayoría de los recursos de amparo que se formulan ante el Tribunal Constitucional, ha permitido a éste constitucionalizar además de una serie de garantías procesales propiamente dichas (derecho de acceso al proceso y a los recursos legalmente establecidos; prohibición de la indefensión), otras relativas al *contenido* de las resoluciones judiciales (motivación, razonabilidad, congruencia) tradicionalmente recogidas en la ley. El artículo 24.2, por su parte, enumera todo un elenco de garantías procesales, inicialmente pensadas para el proceso penal, pero que el Tribunal Constitucional ha extendido en mayor o menor medida a todo tipo de procesos:

Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado,

pertenecientes a la llamada *administración corporativa*, tales como las federaciones deportivas o las cámaras agrarias (SSTC 67/1985 y 132/1989, respectivamente). Más controvertido ha sido el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. En efecto, la adscripción obligatoria a estas últimas conforme a su anterior regulación preconstitucional fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, que no obstante avaló la conformidad a la Constitución de la nueva regulación aprobada en 1993 (SSTC 179/1994 y 197/1996, respectivamente; ambas con el voto particular de cuatro magistrados). De otra parte, la adscripción obligatoria a las cámaras de la propiedad urbana también fue declarada inconstitucional en el STC 113/1994.

a ser informado de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

Finalmente, el artículo 25.1, CE, consagra estrictamente el principio de legalidad en materia penal y administrativa: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquél momento". Sin embargo, dicho precepto ha servido al juez constitucional para entender constitucionalmente reconocidas otras garantías básicas del proceso como el principio *ne bis in idem*, del que nos ocuparemos un poco más adelante, o incluso el de proporcionalidad de las penas en determinados supuestos.¹³⁸

Si la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido generalmente tenida en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de establecer el contenido constitucional de los derechos fundamentales de carácter sustantivo recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos y degradantes, derecho al respeto de la vida privada y familiar, libertad de expresión...), no lo ha sido menos en relación con las garantías fundamentales del proceso que ocupan un lugar especialmente destacado en el Convenio. Ello no ha sido óbice, en cualquier caso, para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya condenado a España hasta el momento en diversas ocasiones relacionadas con la vulneración

¹³⁸ Sobre este último aspecto, STC 136/1999, en especial FF. JJ. 29 y 30. En relación con el tema, entre otros, Jiménez Villarejo, J., "Dos breves apuntes acerca de la STC caso *mesa HB*", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 406, 1999, pp. 1-6; Pulido Quecedo, M., "Los límites de la justicia (reflexión sobre la STC 136/1999, de 20 de julio)", *Aranzadi. Repertorio del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 9-12. Sobre el principio de proporcionalidad en general, Medina Guerrero, M., "El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 119-141.

de garantías procesales reconocidas en los artículos 5o. y 6o. del Convenio.¹³⁹ El lado positivo de tales condenas ha sido, sin duda, la inmediata aplicación de la doctrina del Tribunal Europeo, por todos los órganos jurisdiccionales —incluido el Tribunal Constitucional— en virtud de lo establecido en el artículo 10.2 de la Constitución.¹⁴⁰

1. *La garantía del habeas corpus*

La garantía del *habeas corpus* se contempla, como ya se ha apuntado, en el artículo 17.4 de la Constitución: “La Ley regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente”. La referencia expresa que hace el texto constitucional a esta garantía clásica de la libertad de la persona (muy anterior incluso en algunos países a la propia existencia del Estado constitucional) resulta particularmente importante, si cabe, en el caso español, dado el plazo máximo de detención preventiva que el artículo 17.2 establece —setenta y dos horas—, notablemente superior al que existe normalmente en el derecho comparado. El procedimiento de *habeas corpus* se encuentra regulado en la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo. Junto a los supuestos tradicionales en los que suele resultar de aplicación (fundamentalmente la detención policial en relación con la presunta

¹³⁹ Véase la nota 20 de dicho Convenio.

¹⁴⁰ Incluso en alguna ocasión el propio Tribunal Constitucional, en una decisión no exenta de controversia, ha propiciado directamente la ejecución de una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así ocurrió en el caso de la citada sentencia de 6 de diciembre de 1988 que condenó al Estado español por vulneración del derecho a un juicio justo (artículo 6.1 del Convenio), ordenando el juez constitucional español, en vía de amparo, la repetición del juicio en cuestión que había sido solicitada sin éxito por los recurrentes ante los órganos de la jurisdicción ordinaria (STC 245/1991, con dos votos particulares). Véase al respecto, entre otros, Requejo Pagés, J. L., “La articulación de las jurisdicciones internacional, constitucional y ordinaria en la defensa de los derechos fundamentales (a propósito de la STC 245/1991; Caso *Bultó*)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, pp. 179-202; Soria Jiménez, A., “La problemática ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Análisis de la STC 245/1991 (asunto *Barberà, Messegue y Jabardo*)”, *ibidem*, núm. 36, 1992, pp. 313-356.

comisión de hechos delictivos), también ha sido considerado aplicable por el Tribunal Constitucional a las situaciones de privación material de libertad en las que puedan encontrarse los extranjeros sobre los que exista una orden gubernativa de expulsión del país pendiente de ejecución.¹⁴¹

2. *El derecho a ser oído*

Esta elemental garantía procesal encuentra su reconocimiento constitucional, como ya hemos apuntado, en el derecho a no padecer indefensión a que se refiere el inciso final del artículo 24.1 de la Constitución. Por utilizar palabras textuales del propio Tribunal Constitucional, esta prohibición constitucional de indefensión “significa que en todo proceso ha de respetarse el derecho a la defensa contradictoria de las partes contendientes mediante la oportunidad de alegar y probar sus derechos e intereses”.¹⁴² No obstante, es importante reseñar que la única indefensión con relevancia constitucional es la indefensión de carácter *material*, esto es, aquella que ha originado un verdadero perjuicio al interesado que no resulte imputable, además, a su propia conducta.¹⁴³ Por otra parte, una de las consecuencias más importantes de la prohibición constitucional de indefensión ha sido, sin duda, la generalización del *emplazamiento personal* de los interesados como medio principal de notificación de los actos procesales, y ello en detrimento del emplazamiento a través de edictos, de cierta tradición en la jurisdicción civil y contencioso-administrativa.

141 Véanse al respecto las SSTC 12/1994 y 174/1999.

142 STC 124/1994, FJ 2o. Sobre el tema, entre otros, Medina Guerrero, M., “El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa”, *La Constitución y la práctica del derecho*, Pamplona, 1998, pp. 433-459.

143 En este sentido, por ejemplo, la STC 8/1991, FJ 3o.

3. La garantía del “ne bis in idem”

Como hemos apuntado, la garantía del *ne bis in idem* no se encuentra expresamente recogida en ninguna parte del texto constitucional. En el Anteproyecto constitucional, en cambio, sí figuraba en el artículo 9o., siendo suprimida durante la tramitación parlamentaria. No obstante, el Tribunal Constitucional, partiendo precisamente de los debates habidos durante el proceso constituyente, ha conectado dicho principio con los de legalidad y tipicidad de las infracciones penales y administrativas recogidos en el artículo 25.1 de la Constitución, considerando desde un principio igualmente incluida la garantía del *ne bis in idem* en este precepto.¹⁴⁴ Dicho reconocimiento trae como consecuencia la imposibilidad de sancionar dos veces a una misma persona por los mismos hechos, ya se trate de la concurrencia de dos sanciones penales,¹⁴⁵ de una sanción administrativa con otra penal¹⁴⁶ o incluso de una medida de seguridad con una sanción penal.¹⁴⁷ Por el contrario, dicha garantía no puede considerarse comprometida por la previsión en el Código penal del agravante de reincidencia.¹⁴⁸ Cuestión distinta es si la prohibición del *bis in idem* supone asimismo la imposibilidad, no ya de sancionar, sino de iniciar un procedimiento sancionador por los mismos hechos, problema este sobre el que todavía no existe un pronunciamiento claro en la doctrina constitucional.¹⁴⁹

¹⁴⁴ STC 2/1981, FJ 4o.

¹⁴⁵ STC 66/1986, FJ 2o.

¹⁴⁶ STC 77/1983, FJ 4o. Aunque lo que se ha venido entendiendo tradicionalmente es que la garantía del principio *ne bis in idem* impedía sancionar administrativamente una conducta ya sancionada penalmente (lo que suele ser el supuesto normal debido al carácter preferente de la jurisdicción penal), en la STC 177/1999 (con el voto particular de dos magistrados) el Tribunal Constitucional ha considerado también que la eficacia de este principio puede operar a la inversa, esto es, impidiendo la condena penal de quien ya hubiera sido sancionado por la administración con base en los mismos hechos.

¹⁴⁷ STC 21/1987, FJ 1o.

¹⁴⁸ STC 150/1991, FJ 9o.

¹⁴⁹ Cfr. García Torres, J., “Consideraciones sobre el principio *ne bis in idem* en

4. *El derecho al juez legal*

El derecho al juez legal, recogido en el artículo 24.2 de la Constitución bajo la terminología de derecho al “Juez ordinario predeterminado por la ley”, conlleva necesariamente una triple garantía, integrante de su *contenido esencial* y definida desde un primer momento por el Tribunal Constitucional:

- a) Que el órgano judicial haya sido creado por una norma jurídica.
- b) Que ésta le haya investido de jurisdicción y de competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial.
- c) Que su régimen orgánico y procesal no permitan calificarlo de especial o excepcional.¹⁵⁰

Ello le ha llevado a interpretar en términos notablemente restrictivos la competencia de la jurisdicción militar,¹⁵¹ limitada por el artículo 117.5 de la Constitución al “ámbito estrictamente castrense”.¹⁵²

Aunque la garantía del juez legal se predica esencialmente del órgano y no de sus titulares concretos, ello no significa que los procedimientos establecidos para determinar la composición de los órganos judiciales sean constitucionalmente irrelevantes. Por el contrario, también les son exigibles un cierto grado de predeterminación normativa desde el momento en que la independencia e imparcialidad de los jueces

la doctrina constitucional”, *Revista del Ministerio Fiscal*, núm. 1, 1995, pp. 59-88, en especial pp. 66 y ss.

¹⁵⁰ Véase, por ejemplo, la STC 47/1983, FJ 2o.

¹⁵¹ Al respecto, STC 75/1982, FF. JJ. 4o. y 5o., y STC 111/1984, FJ 3o.

¹⁵² Por el contrario, sí ha considerado compatible dicha garantía con la existencia de la Audiencia Nacional —órgano judicial con competencia en todo el Estado sobre delitos de terrorismo y tráfico de drogas en gran escala— al rechazar, entre otros argumentos, la identificación del derecho al juez legal con el del lugar del delito (STC 56/1990, FJ 36).

constituye el interés directo protegido por este derecho fundamental.¹⁵³ Precisamente por ello, en conexión directa con el derecho al juez ordinario se encuentra el derecho al *juez imparcial*, expresamente reconocido en el artículo 6.1 del Convenio Europeo y que, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha tenido que inferir del derecho a un *proceso con todas las garantías* mencionado en el artículo 24.2, CE. Así, con base en el derecho al juez imparcial, en su vertiente de la imparcialidad *objetiva*,¹⁵⁴ el Tribunal Constitucional declaró que la imparcialidad del juez queda afectada cuando coincide en una misma persona la función sentenciadora y la actividad instructora distinta a la de simple ordenación del proceso.¹⁵⁵ Tras la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 1998 (*Castillo Algar*), la imparcialidad objetiva del juez ha de entenderse también comprometida cuando se ha producido por parte de éste la emisión anticipada de un veredicto de culpabilidad o de un juicio de imputación, como puede ocurrir en la decisión judicial de procesar a una persona.¹⁵⁶

XII. DERECHOS DE IGUALDAD

La igualdad es objeto de no pocas referencias en la Constitución española de 1978. Así, el artículo 1.1 la considera un “valor superior” del ordenamiento. También el artículo 9.2 insta a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva. Y la mención que efectúa el artículo 9.3 a la *interdicción de la arbitrariedad de los poderes*

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ La garantía del juez imparcial posee una doble vertiente: *subjetiva*, “que trata de evitar la parcialidad de criterio del juez —o su mera sospecha— derivada de sus relaciones con las partes”; y *objetiva*, “que trata de evitar esa misma parcialidad derivada de su relación personal con el objeto del proceso o de su relación orgánica o funcional con el mismo” (STC 32/1994, FJ 2o.).

¹⁵⁵ STC 145/1988.

¹⁵⁶ Véase al respecto la STC 162/1999, FJ 5o.

públicos no puede ser entendida sino como una referencia implícita al principio de igualdad, del que la arbitrariedad constituye su contrapunto. No obstante, probablemente de manera no casual, la proclamación de la igualdad como derecho fundamental se efectúa en el artículo 14, a modo de pórtico de los demás derechos fundamentales reconocidos en la Constitución: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Además, otras manifestaciones específicas del derecho fundamental a la igualdad se contienen en diversos artículos del texto constitucional.¹⁵⁷

El principio de igualdad vincula a todos los poderes públicos (artículo 9.1 de la Constitución), incluido también el legislador. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha distinguido tradicionalmente una doble vertiente del principio de igualdad. En primer lugar, la denominada igualdad *en la ley*, que constituye un límite puesto al ejercicio del Poder Legislativo que impide otorgar relevancia jurídica a circunstancias que no pueden ser tenidas en consideración, bien por prohibirlo expresamente la Constitución, bien por no guardar relación alguna con la finalidad de la norma. Pero también, en segundo lugar, la igualdad es igualdad *en la aplicación de la ley*, que impide a un mismo órgano (generalmente judicial) modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.¹⁵⁸ Junto a la mención genérica de la igualdad, el artículo 14 hace referencia a una serie de circunstancias cuya relevancia jurídica

157 Así, en el artículo 23.2 (acceso a las funciones y cargos públicos), ya analizado; en el artículo 31.1 (sostenimiento de los gastos públicos); en el artículo 32 (matrimonio); en el artículo 39.2 (filiación); o en el artículo 149.1.1. (condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales).

158 Entre otras muchas, SSTC 49/1982, FJ 2o.; 144/1988, FJ 1o. Sobre el tema, Jiménez Campo, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 71-114; Rubio Llorente, F., "La igualdad en la aplicación de la ley", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1, 1997, pp. 145-156.

resulta en todo caso discriminatoria: nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, “o cualquier otra condición personal o social”. Dejando a un lado la cláusula de cierre de dicha enumeración, probablemente superflua, algunos autores consideran que —a diferencia del principio general de igualdad, sólo vinculante para los poderes públicos— estos supuestos de discriminación expresamente previstos obligan también a la sociedad, es decir, a los particulares en cuanto afectan a la propia dignidad de la persona.¹⁵⁹ A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado, de manera un tanto genérica, que “las relaciones entre particulares, si bien con ciertas matizaciones, no quedan excluidas del ámbito de aplicación del principio de igualdad”.¹⁶⁰ En efecto, parece evidente que el principio de autonomía de la voluntad condiciona de manera considerable la extensión automática de estas causas de discriminación a todos los ámbitos de las relaciones privadas. En cualquier caso, y con independencia de problemas de prueba, pocas dudas parece plantear en la actualidad el carácter atentatorio contra la dignidad de la persona de las discriminaciones por razón de nacimiento, raza o sexo. De hecho, por lo que a esta última respecta, en el concreto marco de las relaciones laborales, existe una amplia jurisprudencia constitucional que así viene poniéndolo de manifiesto. Mayores dudas suscitan, en cambio, los posibles casos de discriminación por razón de religión u opinión, como ocurre, por ejemplo, en el paradigmático caso de las *empresas ideológicas*.¹⁶¹

Por último, ningún problema plantean desde la perspectiva constitucional las denominadas *discriminaciones positivas*, en la medida en que no puedan ser consideradas, técnicamente, como verdaderas discriminaciones. Así lo ha indicado también el propio Tribunal Constitucional, para quien la incidencia del mandato que a los poderes públicos dirige el

¹⁵⁹ En este sentido, por ejemplo, Pérez Royo, J., *Curso de derecho constitucional*, 6a. ed., Madrid, 1999, pp. 319-321.

¹⁶⁰ STC 177/1988, FJ 4o.

¹⁶¹ Véase *supra* pp. 101-104.

ya citado artículo 9.2, CE, encierra una modulación del propio artículo 14, en el sentido de que “no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida —antes al contrario— la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquéllos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos históricamente preteridos y marginados”.¹⁶² No obstante, en relación concretamente con las medidas de acción positiva en favor de la mujer, el juez constitucional también ha advertido contra “las normas protectoras del trabajo femenino... que pueden suponer en sí mismas un obstáculo para el acceso real de la mujer al empleo en igualdad de condiciones de trabajo con los varones” y que, por ello, resultan constitucionalmente ilegítimas.¹⁶³

XIII. OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES ESPECÍFICOS

Además de los integrados en la anterior clasificación, la Constitución española reconoce también otros derechos fundamentales como los relacionados con la enseñanza (libertad de enseñanza y derecho a la enseñanza), los derechos propios del trabajador en cuanto que tal (derechos a la libre sindicación, a la huelga, a la negociación colectiva y las medidas de conflicto colectivo) o el derecho a contraer matrimonio.

1. Libertad de enseñanza y derecho a la enseñanza

La Constitución dedica el más complejo de sus artículos sobre derechos fundamentales —el artículo 27— a los derechos en materia educativa. Su extensión, diez apartados, pone de manifiesto la importancia que las fuerzas políticas que protagonizaron el proceso constituyente —la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español—

¹⁶² STC 216/1991, FJ 5o.

¹⁶³ STC 28/1992, FJ 3o.

conferían a la organización del sistema educativo que debían instaurarse en el nuevo periodo democrático. Y ello hasta el punto de que la configuración constitucional de la libertad de enseñanza fue uno de los temas sobre los que más trabajo costó alcanzar el consenso que presidió la elaboración de la Constitución.

El artículo 27, CE, se inicia con una mención al *derecho a la educación* (apartado 1o.) a la que hay que unir la referencia al carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica (apartado 4o.), lo que tal vez permita afirmar el carácter *fundamental*, jurídicamente hablando, de dicho derecho en España, a pesar de su naturaleza prestacional. Con todo, la verdadera problemática jurídica del artículo 27 sigue siendo la tradicional tanto en nuestro país como en algunos otros países de nuestro entorno y que gira alrededor tanto del derecho a la *libertad de enseñanza* (apartados 1o. y 6o.) como del *derecho a la enseñanza* (apartado 3o.) constitucionalmente reconocidos. El primero, que hace referencia tanto a la posibilidad de crear centros docentes como a la impartición de la docencia misma, constituye, como ha indicado el propio Tribunal Constitucional, la proyección de la libertad ideológica y religiosa y de expresión que garantizan los artículos 16.1 y 20.1 a), CE. De ahí su mención conjunta en el artículo 9.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.¹⁶⁴ También es, evidentemente, proyección del derecho fundamental a la libertad de empresa (artículo 38, CE) en el específico ámbito de la enseñanza: “Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales” (apartado 6o.). Por su parte, el derecho a la enseñanza tiene como sujetos a los destinatarios de la enseñanza y, en la práctica, a los padres en relación con el tipo de enseñanza que desean para sus hijos: “Los poderes públicos garantizan

¹⁶⁴ STC 5/1981, FJ 7o. Al respecto, Prieto Sanchís, L., “Libertad de enseñanza y derecho a la educación”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 1, 1981, pp. 374-392; Begué Cantón, G., “Libertad de enseñanza”, *XII Jornadas de estudio: Los derechos fundamentales y libertades públicas*, Madrid, 1992, pp. 1207-1232.

el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”, dice el apartado 3o. del artículo 27 de la Constitución.

La desconfianza mutua con la que las fuerzas políticas abordaron el tratamiento constitucional de ambos derechos se nota, como hemos apuntado ya, en la extensión del artículo 27, hasta el punto de que puede afirmarse, sin temor a exagerar demasiado, que la libertad de enseñanza, entendida ahora en los dos sentidos anteriores, aparece no sólo *reconocida*, sino hasta cierto punto, *regulada* en el propio texto constitucional. Así, por un lado, en el mismo se hace referencia al objeto de la educación, esto es, a la enseñanza misma, con referencia expresa a los nuevos valores constitucionales: “...el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. A este respecto, se precisa también que “los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”. Por otro lado, se contempla la participación de “todos los sectores afectados” en la “programación general de la enseñanza” (apartado 5o.) así como también la intervención de “profesores, padres y, en su caso, alumnos” en “el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos” (apartado 7o.). Se alude a la responsabilidad de los poderes públicos en orden a garantizar el derecho “de todos” a la educación mediante la creación de centros docentes (apartado 5o.). Pero también se especifica que éstos “ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (apartado 9o.), legitimándose cuando menos desde la propia Constitución la subvención de centros privados.

Una regulación tan compleja y llena de matices no podía sino augurar un desarrollo normativo del artículo 27, CE, es decir, una implantación del sistema educativo de la democracia, no exenta de polémicas y dificultades. La primera

ley sobre la materia, la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, reguladora del Estatuto de Centro Escolares (LOECE), obra todavía del Gobierno de UCD, sufrió importantes correctivos por parte del Tribunal Constitucional como consecuencia del recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto contra ella y tuvo una breve vigencia, si bien sirvió para que el juez constitucional elaborase una jurisprudencia sobre la materia que aún hoy continua siendo básica. Después, cualquier regulación ulterior de los sistemas de enseñanza ha suscitado igualmente una considerable polémica en el seno de la sociedad: Así, cuando ha sido regulación del Estado, por el propio sistema educativo diseñado, caso de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), o la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), actualmente en vigor. Cuando ha sido regulación de las comunidades autónomas, por la lengua a través de la cual debe impartirse la enseñanza, caso de la ley vasca de Ikastolas (escuelas de enseñanza en lengua vasca) o, muy particularmente, de la ley catalana de normalización lingüística.¹⁶⁵

Ajeno a toda la problemática anterior, el apartado 10 del artículo 27 reconoce “la autonomía de la Universidades en los términos que la ley establezca.” Elevada expresamente por el Tribunal Constitucional a la categoría de “derecho fundamental” cuyo titular es “la Universidad”,¹⁶⁶ no es lógicamente la plasmación del principio de autonomía universitaria origen de controversia alguna en el seno de la comunidad científica y, en general de la sociedad española. Mucho más controvertida ha resultado y sigue resultando, en cambio, la determinación de sus consecuencias en la organiza-

¹⁶⁵ Véanse al respecto las SSTC 137/1986 y 337/1994, respectivamente. Sobre esta última, en particular, Roolnert Liern, G., “¿Existe un derecho constitucional a recibir la totalidad de la enseñanza en lengua española oficial del Estado (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994)”, *Revista General de Derecho*, núm. 607, 1995, pp. 3335-3352; Puig Salellas, J. M., “La Llengua de l'ensenyament (comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de desembre)”, *Revista de Llengua y Dret*, núm. 23, 1995, pp. 23-40.

¹⁶⁶ STC 26/1987, FJ.4o. a, y STC 235/1991, FJ 1o.

ción de las universidades (planes docentes, gestión) o en el *status* del profesorado (docencia, investigación). En la actualidad, dicho precepto aparece desarrollado por la Ley Orgánica 11/1983, de 23 de agosto, de Reforma Universitaria.¹⁶⁷

2. Derecho a la libre sindicación

El derecho a la libertad sindical se contempla en el artículo 28.1, CE: “Todos tienen derecho a sindicarse libremente”. La trascendencia que el constituyente de 1978 atribuye al reconocimiento constitucional de la libertad sindical—hasta entonces sólo reconocida de manera explícita en la Constitución de 1931 y prohibida durante las casi cuatro décadas de la dictadura franquista— se pone de manifiesto en, al menos, dos detalles que no pueden pasar desapercibidos. Por un lado, los sindicatos de trabajadores aparecen mencionados ya en el artículo 7o., CE, incluido en el título preliminar de la Constitución, donde se contienen las decisiones políticas fundamentales cuya modificación queda sometida al complejo procedimiento de *revisión* establecido en el artículo 168. Por otro lado, el artículo 28.1 no se limita a enunciar el reconocimiento del derecho a la libertad sindical, sino que incluye una referencia relativamente detallada al contenido del derecho, tal vez por su escasa tradición en nuestra historia constitucional: “La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas”. Por último, el precepto concluye afirmando que “Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato”, mención expresa de la vertiente negativa del derecho a la libertad sindical, particularmente explicable en atención a los antecedentes políticos inmediatos a la elaboración de la Constitución, cuando la afiliación de los traba-

¹⁶⁷ Al respecto, SSTC 26/1987, 58/1989, 106/1990, 130/1991, 187/1991, 75/1997 y 155/1997.

jadores al denominado *sindicato vertical*, de naturaleza corporativa, resultaba obligatoria. Conviene reseñar también que, dentro del contenido esencial de la libertad sindical el Tribunal Constitucional ha incluido también, como *derechos de actividad*, otros derechos fundamentales también expresamente reconocidos en la propia Constitución, como la negociación colectiva, huelga y conflictos colectivos.¹⁶⁸

3. Derecho a la huelga y similares

El derecho de huelga se encuentra reconocido en el artículo 28.2 de la Constitución: “Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”. Esta norma reguladora del ejercicio del derecho de huelga sigue siendo hoy una norma aprobada durante la transición política: el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. La falta de consenso político —y sobre todo social, entre sindicatos y empresarios— está en la base de la falta de regulación por el legislador constitucional de un derecho cuyo ejercicio está llamado a ser conflictivo por su propia naturaleza. Además, tras la interpretación —adaptada a los nuevos presupuestos constitucionales— que el Tribunal Constitucional hizo de la regulación contenida en el citado Decreto-Ley como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el mismo, la aprobación de una nueva ley no parece resultar especialmente urgente a ojos de los actores políticos y sociales. En efecto, para el Tribunal Constitucional, el constituyente no ha establecido a través del artículo 28.2 un marco de *libertad de huelga* donde el Estado permanece neutral,

¹⁶⁸ STC 9/1988, FJ 2o. Igualmente, la libertad sindical ha servido también al juez constitucional para dar vida a una nueva categoría dentro del contenido constitucional de los derechos fundamentales, aunque sólo utilizada hasta ahora a propósito de este derecho: nos referimos al denominado contenido *adicional*, al que nos referimos ya en *supra* pp. 88-91.

dejando las consecuencias del fenómeno a la aplicación de las reglas relativas al incumplimiento del contrato de trabajo. Por el contrario, el precepto constitucional, interpretado en el marco del Estado social y democrático de Derecho proclamado por el artículo 1.1, CE, sin olvidar el mandato de promoción de la igualdad real a todos los poderes públicos contemplado en el artículo 9.2, consagra un sistema de *derecho de huelga*, de modo que su ejercicio se encuentra constitucionalmente protegido impidiendo al empresario, entre otros extremos, contratar a otros trabajadores en sustitución de los huelguistas o llevar a cabo arbitrariamente el cierre de la empresa.¹⁶⁹ Ahora bien, lejos de ser un derecho ilimitado, el ejercicio del derecho de huelga tiene el límite expreso del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, que son aquellos que pretenden satisfacer derechos e intereses, a su vez, esenciales, como son los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos.¹⁷⁰ De cualquier modo, la calificación concreta como *esenciales* de aquellos servicios cuya prestación debe seguir realizándose durante la convocatoria de una huelga, y que suele ser el verdadero centro de las negociaciones entre los representantes sindicales y las empresas, ha de hacerse —según ha declarado el propio juez constitucional— caso por caso, teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes en cada situación de huelga.¹⁷¹

La Constitución reconoce además, en su artículo 37, el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, estableciendo el carácter vinculante de los convenios (apartado 1o.). La regulación de esta materia se encuentra fundamentalmente en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que aprobó el Estatuto de los Trabajadores. De otro lado, este

¹⁶⁹ STC 11/1981, FJ 9o. Sobre la misma, Martín Valverde, A., "La doctrina general sobre el derecho de huelga en la sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981", *Relaciones Laborales*, núms. 15-16, 1997, pp. 81-115.

¹⁷⁰ STC 51/1986, FJ 2o.

¹⁷¹ STC 8/1992, FJ 2o.

precepto constitucional reconoce asimismo, de manera general, “el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo”, si bien, al igual que en el caso de derecho de huelga, este derecho podrá limitarse “para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad” (apartado 2o.). El Tribunal Constitucional, no obstante, ha destacado el *carácter autónomo* del derecho fundamental de huelga respecto del resto de las medidas de conflicto colectivo (entre las que se encuentran las que puedan adoptar las propias empresa, como el *lock-out*), basándose en su diferente de ubicación (sección 1a. y sección 2o., respectivamente) dentro del texto constitucional.¹⁷²

4. *El derecho a contraer matrimonio*

Finalmente, el artículo 32 de la Constitución proclama el derecho de “el hombre y la mujer” a contraer matrimonio “con plena igualdad jurídica”. En este último inciso radica la relevancia del reconocimiento del derecho a contraer matrimonio como derecho fundamental por el constituyente de 1978, poniendo fin a un pasado relativamente reciente de pérdida automática de derechos civiles de la mujer por el mero hecho de contraer matrimonio. Además, el apartado 2o. de dicho artículo remite a la ley “las causas de separación y disolución y sus efectos”, lo que llevó al legislador, poco después de la entrada en vigor de la Constitución, a la regulación del divorcio mediante la reforma del Código Civil a través de la Ley 30/1981, de 7 de julio. No obstante, en la actualidad la controversia social parece girar en torno a la protección constitucional de otro tipo de uniones de naturaleza afectiva distintas al matrimonio, como las denominadas *uniones de hecho*. Aunque probablemente el Tribunal Constitucional tendrá que enfrentarse en muchas más ocasiones con este tema en el futuro, ya ha afirmado en alguna

172 Véase al respecto la ya citada STC 11/1981, FJ 22.

ocasión que el matrimonio y la convivencia extramatrimonial “no son realidades equivalentes”, si bien la existencia de uniones extramatrimoniales no es irrelevante desde el punto de vista jurídico a la vista del mandato contenido en el artículo 39.1 de la Constitución, según el cual “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.¹⁷³ Pero, con ello, nos introducimos ya en el último apartado de nuestro análisis, referido a los principios rectores de la política social y económica.

XIV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

Como ya se ha indicado, en el capítulo III del título I, y bajo la rúbrica de “Principios rectores de la política social y económica”, la Constitución contempla una serie de obligaciones de los poderes públicos respecto de los ciudadanos que en algunos casos se configuran como *derechos* de éstos, como en el caso de la protección de la salud (artículo 43), la promoción de la cultura (artículo 44) o el disfrute de un medio ambiente adecuado (artículo 45) y de una vivienda digna y adecuada (artículo 47). Se contienen, además, en dicho capítulo referencias a la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos, con independencia de su filiación, y de las madres cualquiera que sea su estado civil; la investigación de la paternidad (artículo 39); la promoción del progreso social y económico, la distribución equitativa de la renta regional y personal, el pleno empleo o la mejora general de las condiciones laborales (artículo 40); el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (artículo 41); la protección de los emigrantes, con medidas que propicien su retorno (artículo 42); la

¹⁷³ STC 222/1992, FJ 5o. y 116/1999, FJ 13. Respecto de la primera, véase Rallo Lombarte, A., “Uniones conyugales de hecho y Constitución (la necesidad de clarificar la contradictoria jurisprudencia constitucional)”, *Revista General de Derecho*, núm. 606, 1995, pp. 1759-1779.

promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (artículo 43); la promoción de la ciencia y la investigación científica y técnica (artículo 44); la utilización racional de los recursos naturales (artículo 45); la garantía del patrimonio histórico, cultural y artístico (artículo 46); la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47); la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (artículo 48); la previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas discapacitadas (artículo 49); la garantía de la suficiencia económica de las personas de la tercera edad mediante pensiones adecuadas y la promoción de su bienestar (artículo 50); o, finalmente, la defensa de los consumidores y usuarios (artículo 51).

En cualquier caso, y con independencia del *programa político de Estado* que tales preceptos establecen, la eficacia jurídica de los mismos *ex Constitutione* es muy limitada, ya que —como veíamos en su momento— el artículo 53.3. de la Constitución indica que sólo podrán ser invocados ante los órganos judiciales conforme a lo dispuesto en las leyes que los desarrollen. El propio Tribunal Constitucional ha hecho un uso muy limitado de ellos, mencionándolos generalmente en apoyo de razonamientos jurídicos centrados sobre otros preceptos constitucionales y sin utilizarlos por tanto, en ningún caso, como *ratio decidendi* de sus resoluciones.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Así, por ejemplo, en la STC 222/1992, y a propósito de la subrogación obligatoria en el contrato de arrendamiento tras el fallecimiento del arrendatario, sólo contemplada por la ley a favor del cónyuge superviviente, el Tribunal Constitucional hace referencia a la protección de la familia (artículo 39.1) y al derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47), para estimar la inconstitucionalidad de la exclusión en dicha subrogación de las demás personas que hubieran convivido de forma marital con el fallecido, si bien la *ratio decidendi* de su decisión la constituye el artículo 14 (igualdad ante la ley). También en la STC 7/1994, el TC se apoya en la protección integral de los hijos con independencia de su afiliación y en el deber de asistencia de los padres (artículo 39.2 y 3) para estimar un recurso de amparo y anular unas resoluciones judiciales que habían desestimado una demanda de reconocimiento de paternidad por la negativa del demandado a someterse a las correspondientes pruebas, aunque también en este caso la estimación del amparo se basó en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1). En relación con las dos sentencias, entre otros: Garrido Gutiérrez, P.,

XV. BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, León, 1996.
- , *El derecho a la propia imagen*, Madrid, 1997.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1996, ts. II, III y IV.
- ASÍS ROIG, R., *Deberes y obligaciones en la Constitución*, Madrid, 1991.
- AYO FERNÁNDEZ, M., *Jurisprudencia constitucional-penal del artículo 24 de la Constitución española*, Madrid, 1997.
- AZURMENDI ADARRAGA, A., *El derecho a la propia imagen*, Madrid, 1997.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L., *El derecho fundamental al honor*, Madrid, 1992.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Madrid, 1988.
- (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995.
- BARROSO ASENJO, P. y LÓPEZ TALAVERA, M., *Libertad de expresión y sus limitaciones constitucionales*, Madrid, 1998.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J., *El régimen jurídico de la comunicación social*, Madrid, 1994.
- y VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., *Libertades de expresión e información: prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1998*, Pamplona, 1998.
- BILBAO UBILLOS, J. M., *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares: análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1997.

“El valor constitucional de los principios rectores (comentario a la STC 222/1992, de 11 de diciembre)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, pp. 215-233; y Rivero Hernández, F., “Una nueva doctrina sobre la obligación de sometimiento a la prueba biológica en los procesos de filiación (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 7/1994, de 17 de enero)”, *Poder Judicial*, núm. 33, 1994, pp. 349-385.

- BORRAJO INIESTA, I.; DIEZ-PICAZO JIMÉNEZ, I., y FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El derecho a la tutela judicial y el recurso de amparo. Una reflexión sobre la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1995.
- CÁMARA VILLAR, G., *La objeción de conciencia al servicio militar. Las dimensiones constitucionales del problema*, Madrid, 1991.
- CARRILLO M., *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios: la aplicación jurisdiccional de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona*, Madrid, 1995.
- CASADO GONZÁLEZ, M., *La eutanasia: aspectos éticos y jurídicos*, Madrid, 1994.
- CASCAJO CASTRO, L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1988.
- , *Tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. Problemas actuales de los derechos fundamentales*, Madrid, 1994.
- CONCEPCIÓN RODRÍGUEZ, J. L., *Honor, intimidad e imagen*, Barcelona, 1996.
- COLOM PASTOR, B., *El derecho de petición*, Madrid, 1998.
- DURÁN LÓPEZ, F., *Jurisprudencia constitucional y derecho del trabajo*, Madrid, 1992.
- ESTEBAN, J. de, y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1980-82.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A., *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, 1990.
- FOSSAS ESPADALER, E., *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, 1993.
- FREIXES SANJUÁN, T., *Constitución y derechos fundamentales. Estructura jurídica y función constitucional de los derechos*, Barcelona, 1992.
- GALLEGO ANARBITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías constitucionales. Análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a*

- la educación; autonomía local; opinión pública*), Madrid, 1994.
- GARCÍA MORILLO, J., *La protección judicial de los derechos fundamentales*, Valencia, 1994.
- , *El derecho a la libertad personal: detención, privación y restricción de libertad*, Valencia, 1995.
- GARRIDO FALLA, F. et al., *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.
- GAVARA DE CARA, J. C., *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, 1997.
- GIMENO SENDRA, V., *El proceso de habeas corpus*, Madrid, 1996.
- y GARBERI LLOBREGAT, I., *Los procesos de amparo (ordinario, constitucional e internacional)*, Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., *La libertad de circulación y residencia*, Madrid, 1991.
- , *La inviolabilidad del domicilio*, Madrid, 1992.
- JIMÉNEZ BLANCO, A. y GARCÍA TORRES, J., *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares. La drittwirkung en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1986.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales: concepto y garantías*, Madrid, 1999.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho a la libertad de conciencia*, Madrid, 1997.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Derechos fundamentales y libertad negocial. Sobre el espacio constitucional para la autonomía de la voluntad entre particulares*, Madrid, 1990.
- LÓPEZ LÓPEZ, A., *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1983.
- LÓPEZ PINA, A. (dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales*, Madrid, 1991.
- LOZANO, B., *La libertad de cátedra*, Madrid, 1995.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. (coord.), *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, 1996.
- y OTTO Y PARDO, I. de, *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, 1988.

- MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Las libertades públicas*, 2 vols., Valencia, 1993.
- MEDINA GUERRERO, M., *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Madrid, 1996.
- MUÑOZ MACHADO, S. (ed.), *Constitución española. Derechos y libertades fundamentales*, Madrid, 1992.
- MURILLO DE LA CUEVA, L., *El derecho de asociación*, Madrid, 1996.
- OLIVER ARAUJO, J., *La objeción de conciencia al servicio militar*, Madrid, 1993.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Los derechos laborales en la Constitución española*, Madrid, 1991.
- PECES BARBA, G., *Derechos fundamentales*, Madrid, 1983.
- PÉREZ CASTAÑO, D., *Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1995.
- PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, 1984.
- PRIETO SANCHÍS, L., *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, 1990.
- PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Madrid, 1992.
- RALLO LOMBARTE, A., *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, 1997.
- REY MARTÍNEZ, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, 1995.
- , *La propiedad privada en la Constitución española*, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., *Igualdad y discriminación*, Madrid, 1986.
- RODRÍGUEZ RUIZ, B., *El secreto de las comunicaciones: tecnología e intimidad*, Madrid, 1998.

- ROMERO COLOMA, A. M., *El artículo 24 de la Constitución española. Análisis y valoración. El acceso del ciudadano a la justicia*, Barcelona, 1993.
- RUBIO LLORENTE, F. *et al.*, *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Barcelona, 1995.
- RUIZ MIGUEL, A., *Aborto: problemas constitucionales*, Madrid, 1990.
- SAGARRA I TRÍAS, E., *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Barcelona, 1991.
- SALVADOR CODERCH, P., *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., *La libertad de expresión*, Madrid, 1992.
- TORRES-DULCE LIFANTE, E. (dir.), *Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen II*, Madrid, 1999.
- TORRES MURO, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Madrid, 1991.
- VARIOS AUTORES, *El principio de igualdad en la Constitución española*, 2 vols., Madrid, 1991.
- , *Los derechos fundamentales y las libertades públicas I*, 2 vols., Madrid, 1992.
- , *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, 2 vols., Madrid, 1993.
- , *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*, Madrid, 1995.