

Cuestiones Constitucionales

Universidad Nacional Autónoma de México

rmdc@servidor.unam.mx

ISSN (Versión impresa): 1405-9193

MÉXICO

2000

Ángel J. Gómez Montoro

LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR PERSONAS  
JURÍDICAS (ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL ESPAÑOL)

*Cuestiones Constitucionales*, enero-junio, número 002

Universidad Nacional Autónoma de México

México, México

pp. 23-71

## LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR PERSONAS JURÍDICAS (ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL)

Ángel J. GÓMEZ MONTORO\*

**RESUMEN:** “En la actualidad la Constitución es sobre todo derechos fundamentales”. Con esta premisa, el autor de este ensayo expone tres aspectos sobre la titularidad de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, con base en la doctrina jurisprudencial emitida por el Tribunal Constitucional español, la que sistematiza y analiza. En el primero de ellos se da cuenta de cómo el Tribunal Constitucional español ha reconocido explícita e implícitamente la titularidad de estos derechos a las personas jurídicas privadas, así como los criterios que ha seguido y las limitaciones que ha impuesto. El caso de los sindicatos, también personas jurídicas privadas, se trata de manera aislada debido a sus características especiales. En el segundo se expone la actitud asumida por el Tribunal Constitucional español frente a las personas jurídicas públicas, a las cuales sólo reconoce derechos procesales y el derecho a la igualdad “en la aplicación de la ley”. El derecho a la igualdad “en la ley” lo ha negado. En el tercero y último se exponen los derechos aplicables a las personas jurídicas, los no aplicables y los que constituyen casos controvertidos.

**ABSTRACT:** “At the present time the Constitution is, above all, fundamental rights”. On this premise, the author of this essay puts forward three aspects as to the possession of fundamental rights by juridical persons, based on the doctrine of jurisprudence emitted by the Spanish Constitutional Court, which he systematizes and analyzes. In the first of these studies one sees how the Spanish Constitutional Court has recognized the possession of these rights by private juridical persons, together with the criteria that has been followed and the limitations imposed. In the case of the syndicates (also private juridical persons), these are dealt with separately due to their special features. The second study examines the attitude assumed by the Spanish Constitutional Court before public juridical persons, for which it recognizes solely procedural rights and the right to equality “in the application of the law”. The right to equality “in law” has been denied. In the third and last study, an exposition is made of the rights applicable to juridical persons, those which are non-applicable and those representing cases in controversy.

\* Profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El movimiento constitucionalista que a partir de la segunda Gran Guerra se desarrolla en buena parte de los países de Europa y América ha situado a los derechos fundamentales en el centro de la Constitución y, como consecuencia, en el centro de la atención tanto de la doctrina como de la jurisprudencia constitucionales. Si en una concepción meramente política de la norma fundamental (dominante durante el siglo XIX y buena parte del XX a ambos lados del Atlántico), ésta era sobre todo su parte orgánica (y el derecho sobre la Constitución era en definitiva derecho sobre la organización política), y si en la concepción kelseniana la Constitución era antes que nada fuente sobre las fuentes del derecho (que se convierten entonces en elemento central del derecho constitucional), en la actualidad, puede afirmarse que la Constitución es sobre todo los derechos fundamentales, y tanto la organización de los poderes como el propio sistema de fuentes se explican —o, al menos, pueden comprenderse mejor— desde la óptica de una mayor garantía y efectividad de tales derechos.

Esta centralidad de los derechos estaba ya presente, como es bien sabido, en el pensamiento de quienes a finales del dieciocho elaboraron las primeras declaraciones de derechos y las primeras Constituciones. No obstante, los más de dos siglos transcurridos desde entonces no han pasado en vano y aunque las ideas esenciales sigan siendo las mismas (garantizar jurídicamente la libertad de los ciudadanos frente al poder político), los desarrollos doctrinales del moderno derecho constitucional han desbordado por completo las mucho más simples construcciones de aquellos primeros constitucionalistas. Cuestiones como la eficacia jurídica de los derechos prestacionales, la dimensión objetiva o institucional de los derechos, su eficacia en las relaciones entre particulares, la noción de contenido esencial o las teorías sobre los límites internos o externos de los derechos, son, por citar sólo algunos, problemas nucleares de nuestro tiempo que difícilmente podían ser atisbados por aquellos pioneros del constitucionalismo.

<sup>1</sup> En el presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas: ATC: Auto del Tribunal Constitucional español; BverfGE: Decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán; CE: Constitución española de 1978; LFB: Ley Fundamental de Bonn (1949); STC: Sentencia del Tribunal Constitucional español.

Entre esas nuevas cuestiones surgidas en el ámbito de la teoría general de los derechos fundamentales ocupan un lugar importante las relativas a su titularidad. En concreto, el entendimiento inicial de que sólo los ciudadanos son titulares de derechos se ha visto desbordado por dos frentes: de un lado, por el reconocimiento de —al menos algunos— derechos fundamentales a los extranjeros;<sup>2</sup> de otro, por la necesidad de responder a la cuestión de si las personas jurídicas pueden ostentar también esa titularidad. Ambas cuestiones se presentan especialmente complicadas, en buena medida porque la mayoría de las Constituciones no ofrecen una respuesta expresa. Tanto la cuestión de los titulares —los ciudadanos— como los destinatarios —el poder público— de las normas de derechos fundamentales han sido pacíficas hasta épocas recientes, razón que explica que sean pocas las Constituciones que ofrezcan una respuesta a problemas que, por su especial trascendencia, deberían ser resueltos por el propio Constituyente.<sup>3</sup> Ante la ausencia de previsiones expresas de los textos constitucionales han sido los órganos de la justicia constitucional los que, en muchos casos, han tenido que ir resolviendo estas cuestiones.

En estas páginas pretendemos ocuparnos de la respuesta que el Tribunal Constitucional español ha dado a la cuestión de si las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales y con qué límites.<sup>4</sup> Numerosas han sido las ocasiones en que la cuestión ha sido tratada en

2 Reconocimiento que se ha hecho especialmente acuciante en muchos países de Europa por la llegada masiva de emigrantes.

3 Por lo que a la cuestión de los derechos de las personas jurídicas se refiere, la excepción más importante la constituye la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 19.3 dispone que “los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, según su esencia, les sean aplicables”. Con clara influencia germánica, el artículo 12.2 de la Constitución portuguesa ha establecido igualmente que “las personas colectivas gozan de los derechos y están sujetas a los deberes compatibles con su naturaleza”. Este tipo de declaraciones no resuelve todos los problemas que la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas lleva consigo, pero supone ya un reconocimiento de la misma por el derecho positivo y establece un fundamento sólido para la búsqueda de posibles soluciones.

4 En la literatura española no existe todavía un análisis global de la cuestión, sino estudios parciales que tienen que ver fundamentalmente con dos cuestiones especialmente discutidas: la posible titularidad del derecho al honor y la situación de las personas jurídico-públicas. Sobre el primero de estos problemas véase la bibliografía que se cita en la nota 60. En relación con la segunda cuestión, véase Díaz Lema, J. M., “¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?”, *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, pp. 79-126 y Lasagabaster, I., “Derechos fundamentales y personas jurídicas de derecho público”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, vol. II, pp. 651-674.

la jurisprudencia constitucional debido, en buena medida, a que el artículo 162.1 b) de la Constitución española reconoce legitimación para interponer un recurso de amparo a toda persona física y jurídica que invoque un interés legítimo. Como veremos más adelante, este precepto constitucional no supone el reconocimiento de la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas, pero ha permitido que éstas hayan interpuesto numerosos recursos de amparo.<sup>5</sup>

## II. EL SILENCIO DEL CONSTITUYENTE

A diferencia de los constituyentes alemán y portugués, los redactores de la Constitución española no incluyeron ningún precepto que expresamente reconozca la capacidad de las personas jurídicas para ser titulares de derechos fundamentales. Las razones de esta exclusión no son conocidas y no deja de suscitar extrañeza que no se produjera a lo largo de las sesiones de las Cortes constituyentes debate alguno al respecto, pues tanto la Constitución portuguesa como, muy especialmente, la alemana fueron para el Constituyente claros textos de referencia. En concreto, los apartados 2 y 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental de Bonn (artículo que constituye lo que P. Cruz Villalón ha denominado gráficamente “el derecho de los derechos fundamentales”)<sup>6</sup> fueron clara fuente de inspiración para nuestro Constituyente.<sup>7</sup>

Ante esta falta de reconocimiento expreso lo primero que cabe —y debe— plantearse es si ello implica una respuesta negativa a la pregunta sobre la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas. Antes de examinar la solución que el Tribunal Constitucional español ha

5 Aunque la posibilidad de interponer un recurso de amparo es sólo una consecuencia —y no la más importante— de la titularidad, de hecho el debate sobre la titularidad de derechos por las personas jurídicas se ha planteado predominantemente en los países donde tal recurso existe. En concreto, la cuestión ha sido tratada de manera especial por jurisprudencia y doctrina en España y Alemania, mientras que las referencias son muchos más escasas en países como Italia, Francia o el mismo Portugal, a pesar de que en este último la Constitución reconoce la capacidad de las personas morales para ser titulares de derechos fundamentales.

6 “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, p. 62.

7 La referencia del artículo 19.2 LFB al “contenido esencial” se ha recogido literalmente en el artículo 53.2 CE y el mandato de protección del artículo 19.4 LFB ha inspirado el artículo 24.1 CE.

dado a esta cuestión conviene exponer los datos normativos con los que ha contado.

La lectura del título I de la Constitución española y, en especial, de su capítulo II,<sup>8</sup> muestra de forma clara que no excluye la titularidad de derechos por sujetos distintos de la persona física, antes bien la prevé expresamente con relación a algunos derechos. Así, el artículo 16.1 “garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades”; el artículo 27 dispone en su apartado 6 que se reconoce a las *personas físicas y jurídicas* la libertad de creación de centros docentes; el artículo 28.1 garantiza “el derecho de los *sindicatos* a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas” y el artículo 29.1 reconoce a todos los españoles “el derecho de petición individual o *colectiva*”; y aunque su naturaleza de derecho fundamental es discutida, el artículo 27 proclama en su apartado 10o. la autonomía de las universidades. Por otra parte, la Constitución reconoce tanto el derecho de asociación (artículo 22) como el de fundación (artículo 33) y, aunque estos derechos aparecen, en principio, como derechos del individuo y no de los grupos, cabe también preguntarse si no implican a su vez el reconocimiento de —al menos— algunos derechos a las asociaciones y fundaciones creadas en ejercicio de estos derechos.<sup>9</sup>

Estos datos, aun siendo relevantes, no resultan sin embargo determinantes para entender que el resto de los derechos fundamentales pueden ser también de titularidad de las personas jurídicas. Por el contrario, si se entiende que *lex* (en este caso *constitutio*) *ubi voluit, dicit*, habría que concluir que donde no dijo, no quiso. Por otra parte, el tenor de otros artículos de la Constitución parece apuntar más bien hacia una titularidad estrictamente individual de los derechos. De forma muy especial, el artículo 10.1 vincula los derechos con la dignidad de la persona, dignidad que, según ha afirmado el Tribunal Constitucional español “es un valor

8 Aunque la cuestión de cuáles son los derechos fundamentales en España no es pacífica, la doctrina que entendemos más solvente se inclina por incluir entre éstos todos los derechos del capítulo II del título I CE. Como ha expuesto P. Cruz Villalón “si existen hoy día algunos datos que hagan reconocibles a los derechos fundamentales como categoría, éstos son la tutela judicial y el respeto de su contenido esencial por el legislador”, criterios que conducen a incluir entre los derechos fundamentales los contenidos en las dos secciones del capítulo II del título I CE (“Formación y evolución de los derechos fundamentales”, *cit.*, pp. 39 y 40).

9 Para completar esta relación de preceptos relativos a derechos de entidades distintas de las personas físicas hay que añadir la referencia que el artículo 36 hace a los colegios profesionales.

espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás” (Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, fundamento jurídico 8o.), expresiones todas ellas que parecen apuntar ineludiblemente hacia la persona individual.

Existen, sin embargo, en la Constitución otros dos preceptos que resultan relevantes para el tema objeto de nuestro estudio y que podrían considerarse claros indicios de que en la norma fundamental las personas jurídicas (o, más genéricamente, los grupos) pueden ser titulares de derechos: el artículo 9.2 y el artículo 162.1 b). Según el primero de ellos “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”. Este artículo, único en el que se equiparan en cierta medida “individuo” y “grupo”, tiene un alcance discutido.<sup>10</sup> En principio, parece claro que en él no se reconocen derechos sino que se contiene un mandato a los poderes públicos para que hagan efectivas la libertad e igualdad tanto de los individuos como de los grupos, con todos los problemas que un precepto de este tipo lleva consigo. El Tribunal Constitucional, celoso defensor del carácter normativo de toda la Constitución, no ha tenido más remedio que reconocer las dificultades que se presentan para concretar su eficacia jurídica y para extraer de él concretas pretensiones subjetivas.<sup>11</sup> En todo caso, no parece que en la mente de sus redactores estuviera la pretensión de un reconocimiento genérico de derechos fundamentales a los grupos sociales.

Mayor atención requiere al artículo 162.1 b) CE, precepto que reconoce legitimación para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional

<sup>10</sup> Su origen está sin lugar a dudas en la Constitución italiana. En el debate del texto en la Comisión de Constitución del Senado se afirmó expresamente que el precepto está inspirado en el artículo 3.2 de dicha Constitución, según el cual “es obligación de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”. Como puede apreciarse, el precepto italiano se refiere únicamente a los individuos; la referencia a los grupos de nuestro artículo 9.2 parece haberse tomado —aunque no se reconozca expresamente— del artículo 2 de la misma Constitución italiana según el cual “la República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre tanto individualmente como en las formaciones sociales donde se desarrolle su personalidad, y reclama el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social”.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, las sentencias 95/1985, 6/1988 y 120/1990.

a “toda persona física o jurídica que invoque un interés legítimo”. No cabe duda que este precepto supone, como ha señalado P. Cruz Villalón, “un principio de «apertura» de los derechos fundamentales hacia las personas jurídicas”<sup>12</sup> en cuanto que les permite intervenir en un proceso directa y exclusivamente encaminado a la tutela de derechos fundamentales. Sin embargo, tampoco este precepto resulta determinante para decidir sobre la capacidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas: primero, porque es una norma de legitimación procesal y no de atribución o reconocimiento de titularidad de derechos y, segundo, porque la legitimación se justifica, no en función de la titularidad, sino de la existencia de un interés legítimo.

Si se admite que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, no cabe duda de que, en cuanto tales, gozan de un interés suficiente a efectos de su legitimación procesal. Pero, en todo caso, el precepto apunta también a la posibilidad de que la persona jurídica pueda interponer un recurso de amparo en supuestos en que, sin ser titular de un derecho, ostente lo que la Constitución denomina un “interés legítimo”. Aunque en algún supuesto los efectos pueden ser similares, en otros serán distintos y, en todo caso, un mínimo de rigor dogmático parece exigir que se distinga cuándo se actúa en defensa de un derecho propio (y entonces la legitimación es automática) y cuándo por sustitución de los verdaderos titulares, en cuyo caso será preciso justificar la existencia de un interés legítimo. En ambos casos, la finalidad del recurso de amparo será siempre la defensa de un derecho fundamental, pues la única pretensión ejercitable a través de esta vía procesal es la tutela de uno de esos derechos (artículo 161.1 b) de la Constitución española y artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), pero esa pretensión puede hacerla valer tanto su titular como —junto al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal— aquellos otros que tengan un interés legítimo.<sup>13</sup>

12 “Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, pp. 68-83, p. 72.

13 Sin embargo, ni en los recursos de amparo ni, lo que resulta menos justificable, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se cuidan siempre estas distinciones. Así, por poner sólo unos ejemplos que podrían multiplicarse, en la STC 26/1981, que resolvió un recurso interpuesto por la Federación de Comisiones Obreras de Transportes y Comunicaciones y por los miembros del Comité de Empresa de RENFE, el Tribunal otorgó el amparo, pero sin aclarar en qué condición intervenían los recurrentes y a quién correspondía el derecho vulnerado. Y en la STC 31/1993 no queda claro si el derecho lesionado es del partido político recurrente o de los concejales afectados por la decisión impugnada, y, en consecuencia, si el partido actuaba en nombre propio o por susti-



En principio, parece que las personas jurídicas pueden tener también un “interés legítimo” en el sentido del artículo 162.1 b) de la Constitución española para la tutela de derechos ajenos, especialmente cuando están en juego los derechos de sus miembros. La determinación de cuándo concurre ese interés dista de ser clara, aunque el Tribunal Constitucional suele examinar en tales supuestos si existe una conexión entre el derecho que está en juego y los fines de la persona jurídica.<sup>14</sup> En todo caso, insistimos, mientras que la titularidad del derecho sí implica la legitimación para interponer el amparo no cabe afirmar lo contrario, por lo que tampoco este precepto resulta definitivo para decidir sobre la cuestión.

### III. LA FUNDAMENTACIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS PARA SER TITULARES DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Por las razones ya apuntadas el Tribunal Constitucional español ha tenido que enfrentarse en numerosas ocasiones con la cuestión de la capacidad de las personas jurídicas para ser titulares de derechos fundamentales. En muchos casos, especialmente cuando los derechos en juego eran derechos procesales, la ha dado por supuesta sin detenerse a justificarla. En otras resoluciones —a las que ahora pretendemos referirnos— ha abordado la cuestión con más detenimiento y, ante la falta de apoyo normativo expreso, ha tenido, en primer lugar, que argumentar si esa titularidad es posible y, una vez admitida, buscar los criterios para determinar en qué supuestos lo es y con qué limitaciones.<sup>15</sup>

tución. En algún supuesto el Tribunal llega a hacer afirmaciones contradictorias. Así ocurre, por ejemplo, en la STC 23/1990 que resolvió un amparo interpuesto por un grupo parlamentario y por cada uno de sus miembros contra la resolución de la mesa de un parlamento autonómico que rechazó una enmienda a la totalidad presentada por ese grupo. El hecho de que firmantes del recurso sean tanto los parlamentarios como el propio grupo, ya parece indicar las dudas que este tipo de cuestiones plantean; el Tribunal, por su parte, declaró sin especiales justificaciones que “el recurso se debe entender (...) interpuesto por las personas —diputados—” (fundamento jurídico 1o.), aunque el fundamento jurídico 5o. afirma que “a los grupos parlamentarios, y sólo a ellos, otorga el Reglamento la facultad de presentar enmiendas a la totalidad proponiendo un texto completo alternativo al del Proyecto”.

14 Véase, en este sentido, las sentencias 141/1985, 4/1990 y 81/1991 y el ATC 13/1988.

15 Paradójicamente, esa doctrina se contiene en buena medida en sentencias que resolvieron recursos de amparo interpuestos por personas jurídico-públicas. Aunque, como enseguida veremos, la doctrina elaborada con carácter general por el Tribunal no es aplicable a éstas, precisamente por

La primera resolución en la que esa cuestión fue abordada con cierto detenimiento fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1983. El supuesto no era posiblemente el mejor para establecer un pronunciamiento de carácter general pues, de un lado, el recurrente era una persona jurídica de derecho público (la Diputación Foral del Navarra) y, de otro, el derecho invocado era el de la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución española, derecho que como más adelante señalaremos con más detalle, tiene una naturaleza peculiar.<sup>16</sup> Para determinar si dicha entidad podía ser titular del derecho invocado, se preguntó el Tribunal si la referencia que el artículo 53.2 de la Constitución Española hace a los “ciudadanos”<sup>17</sup> implica que sólo ellos pueden ser titulares de derechos fundamentales, contestando negativamente pues “basta leer los artículos 14 a 29 para deducir el sentido del artículo 53.2 que es el de afirmar que cualquier ciudadano puede recabar la tutela de tales libertades y derechos, es decir, que todos los ciudadanos son titulares de los mismos, pero sin que ello limite la posible titularidad por otras personas”; y en relación con las personas jurídicas sostiene el Tribunal que “la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales no puede ser resuelta con carácter general en relación a todos y cada uno de ellos”. En el caso del artículo 24 de la Constitución española, concluye, la expresión “todas las personas” “hay que interpretarla en relación con el ámbito del derecho de que se trata, es decir, con «la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales», que comprende lógicamente —en principio— a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso”.<sup>18</sup>

ser ésta una cuestión problemática se ha debido detener en tales supuestos en exponer el alcance de su doctrina.

16 Este derecho y, en general los derechos procesales, presentan un claro componente objetivo que hace que su titularidad deba configurarse con una gran amplitud (véase *infra*, epígrafe VI b).

17 Según este precepto “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo 2o. ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”.

18 Todos los entrecomillados pertenecen al fundamento jurídico 2o. El Tribunal reiteró esta doctrina en la STC 53/1983 al resolver un recurso de amparo planteado por una sociedad anónima: “puede afirmarse —señala en el fundamento jurídico 1o.— que el artículo 24.1 comprende en la referencia a «todas las personas» tanto a las físicas como a las jurídicas, y siendo esto así, una interpretación aislada del artículo 53.2 que limitara a la persona individual esa tutela reforzada que dice este precepto, dejando para las otras personificaciones la tutela ordinaria, implicaría, con este recorte al sistema de defensa de un derecho fundamental, una conclusión contraria a lo que resulta

Mayor calado tiene la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1985, en la que se resolvió el recurso planteado por una persona jurídico-privada por la posible lesión de su derecho a la inviolabilidad del domicilio. El abogado del Estado se opuso a la demanda argumentando, principalmente, que se trata de un derecho no atribuible a personas jurídicas. El Tribunal Constitucional, tras rechazar esa afirmación, declaró que,

Ausente de nuestro ordenamiento constitucional un precepto similar al que integra el artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn, según el cual los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales, en la medida en que, por su naturaleza les resulten aplicables, lo que ha permitido que la jurisprudencia aplicativa de tal norma entienda que el derecho a la inviolabilidad del domicilio conviene también a las entidades mercantiles, parece claro que nuestro texto constitucional, al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas, siendo pues extensivo o predicable igualmente en cuanto a las personas jurídicas, del mismo modo que este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse respecto de otros derechos fundamentales, como pueden ser los fijados en el artículo 24 de la misma Constitución española, sobre prestación de tutela judicial efectiva, tanto a personas físicas como a jurídicas (fundamento jurídico 3o.).

El Tribunal admite que no existe cobertura constitucional expresa para la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas, pero ello no le impide llegar a conclusiones similares a las alcanzadas en Alemania, donde existe un precepto constitucional *ad hoc*.<sup>19</sup> No obstante, la admisión de la titularidad no se proclama con carácter universal sino que ésta procede

desde el momento en que la persona jurídica venga a colocarse en el lugar del sujeto privado comprendido dentro del área de la tutela constitucional, y [en] todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad no aparezcan o sean incompatibles con la naturaleza y la especialidad de fines del ente colectivo.

—además del artículo 24.1— del artículo 162.1.b) de la CE en el que también a las personas jurídicas se reconoce capacidad para accionar en amparo”.

<sup>19</sup> La afirmación se hace, no obstante, sin un especial desarrollo argumentativo, acudiendo el Tribunal al expediente de afirmar que “parece claro” que ello es así.

El Tribunal Constitucional volvió a ocuparse del tema con cierto detenimiento en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988, que resolvió un recurso de amparo presentado esta vez por la Administración General del Estado. El Tribunal afirmó entonces que

El referido problema de la capacidad de derechos fundamentales es de difícil planteamiento y de difícil solución (...). Es indiscutible que en línea de principio, los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo como sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos. Se deduce así, sin especial dificultad, del artículo 10 C.E., que, en su apartado 1o., vincula los derechos inviolables con la dignidad de la persona y con el desarrollo de la personalidad y, en su apartado 2o., los conecta con los llamados derechos humanos.

Pero tras estas afirmaciones concluyó que,

es cierto, no obstante, que la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental” (fundamento jurídico 1o.).

Como puede apreciarse, se afirma la necesidad de reconocer derechos fundamentales a las personas jurídicas para garantizar en definitiva los derechos fundamentales de los ciudadanos (la organización no sólo como resultado del ejercicio de los derechos sino también como medio y como titular), aunque resulta difícil precisar el alcance de las exigencias que establece el inciso final del párrafo transcrito: que la finalidad específica de la organización sea la defensa de ámbitos de libertad o la consecución de intereses propios de un derecho fundamental.

En esta línea de un reconocimiento cada vez más amplio de derechos fundamentales a las personas jurídicas se enmarca la sentencia 23/1989, en la que se afirma ya de modo concluyente que

En nuestro ordenamiento constitucional, aun cuando no se explicita en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas (fundamento jurídico 2o.).

Con esta afirmación —que no se avala con especiales razonamientos— el Tribunal Constitucional incorpora en términos casi literales (incluyendo la mención a la “nacionalidad”) el contenido del artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn al ordenamiento jurídico español.

También fue positiva la respuesta dada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 241/1992, en la que se planteó si el término “ciudadano” que utiliza el artículo 125 de la Constitución española en relación con la acción popular incluye las personas jurídicas; la respuesta afirmativa se fundamentó en que

El pleno reconocimiento constitucional del fenómeno asociativo y la articulación de entidades colectivas dotadas de personalidad, exige asumir una interpretación amplia de las expresiones con las que, en cada caso, se denomine el titular de los derechos constitucionalmente reconocidos y legislativamente desarrollados (fundamento jurídico 4o.).

Esta doctrina que podríamos calificar como “expansiva” del reconocimiento de titularidad de derechos a las personas jurídicas culmina con dos importantes sentencias de 1995, referidas ambas a una cuestión especialmente problemática, cual es la de si entre los derechos que pueden ostentar las personas jurídicas se incluye el derecho al honor. Estas resoluciones son de especial interés no sólo por la respuesta a ese concreto problema (sobre el que volveremos más adelante), sino también porque en ellas —especialmente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1995, a la que la sentencia 183/1995 se remitirá posteriormente— se contiene el análisis más completo hasta la fecha de la cuestión general de la titularidad de derechos por personas morales.

En el fundamento jurídico 4o. de la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1995 el Tribunal, tras constatar una vez más la inexistencia en nuestro texto constitucional de un precepto similar al artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn y afirmar que “ninguna norma, ni consti-

tucional ni de rango legal, impide que las personas morales puedan ser sujetos de los derechos fundamentales”, sostiene que

Si el objetivo y función de los derechos fundamentales es la protección del individuo, sea como tal individuo o sea en colectividad, es lógico que las organizaciones que las personas naturales crean para la protección de sus intereses sean titulares de derechos fundamentales, en tanto y en cuanto éstos sirvan para proteger los fines para los que han sido constituidas. En consecuencia, las personas colectivas no actúan, en estos casos, sólo en defensa de un interés legítimo en el sentido del artículo 162.1 b) de la C.E., sino como titulares de un derecho propio. Atribuir a las personas colectivas la titularidad de derechos fundamentales, y no un simple interés legítimo, supone crear una muralla de derechos frente a cualesquiera poderes de pretensiones invasoras, y supone, además, ampliar el círculo de la eficacia de los mismos más allá del ámbito de lo privado y de lo subjetivo para ocupar un ámbito colectivo y social.

Y un poco más adelante afirma que

si el derecho a asociarse es un derecho constitucional y si los fines de la persona colectiva están protegidos constitucionalmente por el reconocimiento de la titularidad de aquellos derechos acordes con los mismos, resulta lógico que se les reconozca también constitucionalmente la titularidad de aquellos otros derechos que sean necesarios y complementarios para la consecución de esos fines. En ocasiones, ello sólo será posible si se extiende a las personas colectivas la titularidad de derechos fundamentales que protejan —como decíamos— su propia existencia e identidad, a fin de asegurar el libre desarrollo de su actividad, en la medida en que los derechos fundamentales que cumplan esta función sean atribuibles, por su naturaleza, a las personas jurídicas.

Reconocimiento, pues, con carácter general de la titularidad de verdaderos derechos —y no simples legitimaciones— a las personas jurídicas y ello para la defensa de los ciudadanos que, en el ejercicio de otros derechos fundamentales, las han creado. No obstante, el Tribunal precisa enseguida que

Esta capacidad, reconocida en abstracto, necesita evidentemente ser delimitada y concretada a la vista de cada derecho fundamental. Es decir, no sólo son los fines de una persona jurídica los que condicionan su titularidad de derechos fundamentales, sino también la naturaleza concreta del derecho funda-

mental considerado, en el sentido de que la misma permita su titularidad a una persona moral y su ejercicio por ésta (fundamento jurídico 5o.).

En el caso concreto, el Tribunal entiende que si bien es cierto que el honor se encuentra en íntima conexión con la dignidad de la persona que proclama el artículo 10.1 de la Constitución española, ello no impide su extensión a las personas jurídicas (doctrina que es reiterada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1995).

Todas las resoluciones citadas hasta el momento tienen una misma línea argumental —más o menos desarrollada— que puede sintetizarse como sigue: 1. La Constitución española no reconoce expresamente con carácter general derechos fundamentales a las personas jurídicas; 2. No existe tampoco precepto constitucional o legal que impida dicha titularidad; 3. Las personas jurídicas son manifestación del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y sirven para la consecución de fines constitucionalmente protegidos; 4. En consecuencia, y como regla de principio, debe admitirse que los derechos fundamentales corresponden también a las personas jurídicas; 5. Esa titularidad no es, sin embargo, universal, sino que se ve limitada, de un lado por la naturaleza de los derechos y, de otro, por los fines de la persona jurídica.

Pero para completar este análisis, debemos referirnos a dos recientes sentencias que han venido a romper —o al menos a matizar de manera importante— con esta línea favorable a un amplio reconocimiento de derechos de las personas jurídicas. La primera de ellas es la Sentencia del Tribunal Constitucional 117/1998,<sup>20</sup> que resolvió el recurso de amparo interpuesto por una sociedad mercantil que pretendía promover un procedimiento de suspensión de pagos contra la negativa de los órganos judiciales a reconocerle el beneficio de justicia gratuita.<sup>21</sup> El Tribunal Constitucional, reconoce, en primer lugar, que es éste un “derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la

20 Un comentario a esta sentencia puede verse en Garberí Llobregat, J., “El derecho a la asistencia jurídica gratuita de las personas jurídicas (sobre la sentencia 117/1998, de 2 de julio, del Tribunal Constitucional)”, *Repertorio de Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1998, pp. 609-662.

21 Según el artículo 119 CE “la justicia será gratuita cuando así los disponga la ley, y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. El régimen legal sobre la materia fue modificado por la Ley 1/1996, de 19 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en cuyo artículo 2 c) se reconoce el mencionado derecho entre las personas jurídicas sólo a las asociaciones de utilidad pública y a las fundaciones, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

jurisdicción reconocido en el artículo 24.1 C.E.” y señala, asimismo, que es un derecho prestacional para cuya regulación el legislador goza de una amplia libertad. Afrontando el problema concreto de la exclusión de determinadas personas jurídicas del círculo de titulares del derecho, insiste en el carácter instrumental de éstas,<sup>22</sup> y llega a la conclusión del reconocimiento general de que ellas son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva.

No puede derivarse, sin embargo, que tengan derecho en todo caso a disfrutar del derecho a la asistencia jurídica gratuita cuando carezcan de recursos económicos para litigar. Hemos dicho antes que la propia existencia de las personas jurídicas depende de la interposición del legislador, en la medida en que son meras creaciones del ordenamiento puestas al servicio de la persona (física) para que pueda alcanzar los fines que le son propios. A esta consideración general, aplicable a todas las personas jurídicas de derecho privado, debe añadirse otra que adquiere una especial importancia cuando se trata de sociedades mercantiles de capital. En este tipo de entidades, el substratum que justifica su personificación jurídica se halla en la existencia de un pacto asociativo dirigido a racionalizar los riesgos de la actividad empresarial limitando la responsabilidad patrimonial al valor de la aportación social.

Por último, rechazó también el Tribunal que se hubiera producido la lesión del derecho a la igualdad:

Basta con que nos remitamos a las consideraciones efectuadas anteriormente sobre la distinta naturaleza y función de las personas físicas y las personas jurídicas, para afirmar que se trata de realidades diferentes que, por tanto, permiten y justifican un trato legal desigual, especialmente cuando nos hallamos ante un derecho prestacional que, como el contemplado en el artículo

22 “Las personas jurídicas, a diferencia de lo que ocurre con las personas físicas, cuya existencia jurídica no puede ser negada por el ordenamiento jurídico, pues la persona, esto es, el ser humano, tiene el derecho inviolable a que se reconozca su personalidad jurídica (artículo 10 C.E. y artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948), constituyen una creación del legislador, y tanto su existencia como su capacidad jurídica vienen supeditadas al cumplimiento de los requisitos que el ordenamiento jurídico establezca en cada caso (así, también, la STC 23/1989, fundamento jurídico 3o.). De este modo, y dejando a un lado las distintas teorías que han tratado de explicar el fundamento de las personas jurídicas, éstas sólo pueden ser rectamente concebidas si se las conceptúa, con las precisiones que sea preciso efectuar en cada caso, como uno más de los instrumentos o de las técnicas que el derecho y los ordenamientos jurídicos ponen al servicio de la persona para que pueda actuar en el tráfico jurídico y alcanzar variados fines de interés público o privado reconocidos por el propio ordenamiento” (fundamento jurídico 4o.).



119 C.E., es de configuración legal (...). Tampoco la diferencia de trato legal entre las personas jurídicas societarias, como la aquí recurrente, y las constituidas para fines de interés general, a que alude el Ministerio Fiscal, encierra lesión alguna del artículo 14 C.E., pues posee una evidente justificación, objetiva y razonable, dentro del amplio margen de libertad de configuración del que, como ya se ha señalado, goza el legislador a tenor del artículo 119 C.E. (fundamento jurídico 8o.).

La última de las sentencias a que hemos de referirnos es la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1999, en la que el Tribunal se enfrentó de nuevo con la protección del domicilio de una persona jurídica.<sup>23</sup> El Tribunal, tras detenerse en qué debe entenderse por domicilio y admitir que también las personas jurídicas son titulares del derecho a su inviolabilidad, afirma que ello no implica “que el mencionado derecho fundamental tenga un contenido enteramente idéntico con el que se predica de las personas físicas” y ello por su estrecha vinculación con la protección de la intimidad, de la que carecen las personas jurídicas, concluyendo el Tribunal que:

Ha de entenderse que en este ámbito la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas y, en lo que aquí importa, de las sociedades mercantiles, sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos y otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de sus establecimientos que quedan reservados al conocimiento de terceros (fundamento jurídico 2o.).

Hasta aquí, el Tribunal no hace sino delimitar qué debe entenderse por domicilio en el caso de la persona jurídica. Sin embargo, no se detiene en este punto sino que para resolver el problema suscitado insiste en que es necesario atender a “la también menor intensidad de la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas —y más concretamente de una sociedad mercantil—” (fundamento jurídico 5o.).

<sup>23</sup> Se trataba, en concreto, de una sociedad anónima a la que la administración había sancionado, entre otros extremos, con el precinto de determinados equipos radioelectrónicos, para proceder a lo cual se solicitó al juzgado autorización para la entrada en los locales, autorización que éste extendió sin concretar día, objeto y circunstancias para llevar a cabo la entrada.

Si en las resoluciones del primer grupo el Tribunal ponía el énfasis en la importancia de las personas jurídicas para el propio desarrollo de los derechos fundamentales y, en general, para la garantía de la libertad de la persona física, lo que le llevaba a un amplio reconocimiento de derechos fundamentales a las personas jurídicas, en las dos últimas el Tribunal insiste sobre todo en: 1. El carácter instrumental de las personas jurídicas, que no son sino creación del derecho; 2. La libertad del legislador para determinar su existencia y características; 3. La discrecionalidad de que goza para precisar el alcance de la titularidad de derechos, especialmente si son de naturaleza prestacional; 4. La menor protección de los derechos fundamentales de que pueden ser titulares.

No cabe duda que en las resoluciones examinadas el Tribunal Constitucional español ha elaborado ya un importante cuerpo doctrinal sobre la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas. Se trata, no obstante, de construcciones parciales (lo que por otra parte viene propiciado por la necesidad de que el Tribunal se ciña al caso concreto) y, en ocasiones, no exentas de contradicciones. La jurisprudencia constitucional parece no haber encontrado aún una posición definitiva entre las posibles fundamentaciones teóricas: la de quienes consideran que las personas jurídicas son manifestación y medio del ejercicio de los derechos fundamentales por los individuos y, por ello, sólo su protección jurídico-fundamental asegura también esos mismos derechos, y la de aquellos otros para quienes las personas morales son entes instrumentales, creados por el derecho y, en consecuencia, a su disposición, de manera que sólo desvirtuando la noción de derecho fundamental puede admitirse su capacidad para ser titular de esos derechos.

## V. EL CASO ESPECIAL DE LOS DERECHOS DE LOS SINDICATOS

La doctrina del Tribunal Constitucional español a la que acabamos de referirnos resulta, en principio, aplicable a todas las personas jurídicas de derecho privado y, por tanto, también a los sindicatos, que tienen esa naturaleza a pesar de ejercer importantes funciones públicas. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha seguido una vía distinta para reconocer a estas entidades la titularidad de derechos fundamentales. El Tribunal ha procedido, en concreto, a realizar una interpretación amplia del contenido esencial del derecho de libertad sindical que garantiza el

artículo 28.1 de la Constitución española. Esta doctrina se inicia con la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, primera de una larga serie de decisiones en las que la jurisprudencia constitucional, conectando la libertad sindical del artículo 28.1 de la Constitución española con las funciones que el artículo 7o. de la Constitución confiere a los sindicatos, atribuye a éstos una serie de derechos no expresamente reconocidos en el texto constitucional.<sup>24</sup>

En el recurso resuelto por esta sentencia, el sindicato recurrente había invocado el derecho de huelga, derecho que, en palabras del Tribunal Constitucional,

se consagra como un derecho constitucional, lo que es coherente con la idea del Estado social y democrático de derecho establecido por el artículo 1.1 de la Constitución (...); lo es también con el derecho reconocido a los sindicatos en el artículo 7o. de la Constitución, ya que un sindicato sin derecho al ejercicio de la huelga quedaría en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido (fundamento jurídico 9o.).

De esta manera, y aunque el artículo 28.2 de la Constitución española proclama como titulares del derecho a los trabajadores,<sup>25</sup> el Tribunal entiende que de la libertad sindical se deduce también su titularidad por los sindicatos. Para justificar esta extensión afirma el Tribunal que

define el derecho de huelga el ser un derecho atribuido a los trabajadores *uti singuli*, aunque tenga que ser ejercitado colectivamente mediante concierto o acuerdo entre ellos. Para aclarar lo que se entiende por ejercicio colectivo debe señalarse que son facultades del derecho de huelga la convocatoria o llamada, el establecimiento de las reivindicaciones, la publicidad o proyección exterior, la negociación y, finalmente, la decisión de darla por terminada. Se puede, por ello, decir que si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores, y que a cada uno de ellos corresponde el derecho de sumarse o no a las huelgas declaradas, las facultades en que consiste el ejercicio del derecho de huelga, en cuanto acción colectiva y concertada, corresponden tanto a los trabajadores como a sus representantes y a las organizaciones sindicales (fundamento jurídico 11o.).

24 El artículo 28.1 CE sólo reconoce explícitamente a los sindicatos “el derecho a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas”.

25 El precepto dice exactamente que “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses”.

El razonamiento no es del todo claro pues, de un lado se invoca la idea de derecho de ejercicio colectivo, que por sí misma no implica la titularidad por una persona jurídica sino únicamente la necesidad de que sea ejercido conjuntamente por varios de sus titulares; en segundo lugar, se afirma que el derecho de huelga —como tantos otros, cabría afirmar— no es reducible a una sola facultad sino que está integrado por un haz de ellas, para concluir a continuación que tales facultades pueden ser ejercidas tanto por sus titulares —los trabajadores— como por sus representantes y las organizaciones sindicales. Sin embargo, si éstas pueden ejercer el derecho es porque son sus titulares, pues los derechos fundamentales no pueden ejercerse en nombre de otro; cuestión distinta es que tal titularidad se reconozca, al igual que la de cualquier derecho de las personas colectivas, para la defensa de los intereses de quienes las crean o participan en ellas.

A la idea de representación acudió también el Tribunal en la sentencia 70/1982 para reconocer a los sindicatos la facultad de plantear conflictos colectivos:<sup>26</sup> “cuando la Constitución y la Ley les invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singulus*, son de necesario ejercicio colectivo” y por ello, y tal como ya estableció la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, “los derechos de huelga y de declaración de conflicto colectivo, de titularidad individual y de ejercicio colectivo pueden ser hechos efectivos por los grupos de trabajadores y por los sindicatos en cuanto medio de participación de los trabajadores como conjunto” (fundamento jurídico 3o.). En realidad, el Tribunal va más allá y afirma en este mismo fundamento jurídico que

el derecho de libertad sindical comprende no sólo el derecho de los individuos a fundar sindicatos y afiliarse a los de su elección, sino asimismo el derecho a que los sindicatos fundados —y aquellos a los que la afiliación se haya hecho— realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución

26 Según el artículo 37.2 CE “se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo” y el artículo 18 del Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977 dispone que “sólo podrán instar la iniciación de Conflicto colectivo de trabajo: a) los representantes de los trabajadores en el ámbito correspondiente al conflicto, por iniciativa propia o a instancias de sus representados y b) los empresarios o sus representantes legales, según el ámbito del conflicto”.

hay que reconocer, a las que se puede sin dificultad denominar “contenido esencial” de tal derecho.<sup>27</sup>

El derecho de los sindicatos a huelga y a las medidas de conflicto no deriva ya de una interpretación amplia de los términos con que se alude a la titularidad en los artículos 28.2 y 37 de la Constitución, sino de una interpretación amplia del artículo 28.1, que reconoce la libertad sindical, en relación con el artículo 7o. de la Constitución española.<sup>28</sup>

De forma clara se afirma que se trata de derechos propios de los sindicatos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1983, en cuyo fundamento jurídico segundo se dice que la Constitución, al reconocer en su artículo 28.1 la libertad sindical admite al mismo tiempo,

por la necesaria remisión al artículo 7o., del que aquél es interdependiente, el derecho de los sindicatos a actuar libremente para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, permitiendo así que la propia actividad del sindicato, como elemento teleológico que forma parte del contenido esencial de la libertad sindical, se integre en el artículo 28.1 de la Constitución y goce de la protección que el artículo 53.2 atribuye a los derechos y libertades reconocidos en la sección primera del capítulo segundo.

Un poco más adelante se hace referencia al “derecho del sindicato a plantear conflictos colectivos” (fundamento jurídico 2o.).

Esta misma forma de razonar ha llevado al Tribunal Constitucional a reconocer otros derechos a los sindicatos. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1983 sostuvo que

por muy detallado y concreto que aparezca el enunciado del artículo 28, número 1, de la C.E. a propósito del contenido de la libertad sindical, no puede considerársele como exhaustivo o limitativo, sino meramente ejempli-

27 En términos similares se expresará más tarde la STC 39/1986, fundamento jurídico 3o.: “la libertad sindical (...) comprende también inexcusablemente aquellos medios de acción que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a que está llamado desde el propio texto constitucional”.

28 En el caso de los derechos del artículo 37 CE se da, además, la paradójica situación de que mientras que sus genuinos titulares —los trabajadores—, no pueden acudir al recurso de amparo (por quedar fuera de los derechos protegidos por esta vía), sí pueden hacerlo los sindicatos al configurarse sus derechos como manifestaciones de la libertad sindical que garantiza el artículo 28.1 CE.

ficativo, con la consecuencia de que la enumeración expresa de los derechos concretos que integran el genérico de libertad sindical no agota, en absoluto, el contenido global o total de dicha libertad (fundamento jurídico 2o.).

De esta afirmación deduce el Tribunal dos nuevos derechos; uno primero muy genérico consistente en el “derecho a ejercer libremente sus actividades y a probar y poner en práctica programas de actuación y, correlativamente, a que los poderes públicos no interfieran en tales actividades o entorpezcan la ejecución de aquellos programas” (*ibídem*). El segundo es el derecho a un trato no discriminatorio por parte de los poderes públicos, pues tal discriminación “supondría un atentado a los artículos 28, número 1, y 14 de la C.E.” (fundamento jurídico 3o.).<sup>29</sup>

El artículo 28.1 de la Constitución española se convierte así en lo que J. García Torres ha denominado un “derecho fundamental-fuente”, es decir, un derecho del que emanan una pluralidad de concretas posiciones jurídicas todas ellas cubiertas con las garantías propias de un derecho fundamental.<sup>30</sup> Como este autor ha puesto de relieve, esta tendencia de los derechos fundamentales a convertirse en derechos-fuente es casi una necesidad del sistema, pero no deja de plantear inconvenientes. En el caso concreto de la libertad sindical ya hemos apuntado algunos de ellos: lo que en la Constitución se configura como un derecho individual a sindicarse, se convierte en un derecho de los sindicatos a actuar, derecho que a su vez se multiplica en una pluralidad de facultades que se convierten a su vez en derechos fundamentales. Con ello, cada derecho se convierte casi en un sistema autónomo de derechos que existen al margen

29 A esta conexión entre los artículos 14 y 28.1 CE había ya aludido el Tribunal, invocando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la STC 65/1982, fundamento jurídico 1o. y seguirá acudiendo en sucesivos pronunciamientos aunque cada vez pondrá el énfasis más en el artículo 28.1 que en el artículo 14 CE. Tal es el caso, por ejemplo, de las sentencias 99/83 (en la que se declara que el sindicato recurrente “ha sido efectivamente objeto de una discriminación que viola el artículo 28 de la Constitución”, y no se menciona ya el artículo 14 CE), 20/1985 y 32/1990. En la STC 91/1983, se incluye igualmente en “el contenido esencial del derecho de sindicación el derecho de celebrar reuniones a la que concurran los afiliados al sindicato que las convoque, con el objeto de desarrollar los fines propios del sindicato, pues de otra forma el ejercicio del derecho sería lógicamente imposible (...). Desde esta perspectiva —sigue diciendo el Tribunal— el derecho de reunión sindical existe con independencia del derecho de reunión que, con el carácter de fundamental, reconoce el artículo 21 de la Constitución” (fundamento jurídico 2o.).

30 “Reflexiones sobre la eficacia vinculante de los derechos fundamentales”, *Poder Judicial*, núm. 10, 1988, p. 16.

de los demás derechos reconocidos en la Constitución. Por otra parte, en el caso concreto de la libertad sindical, esta construcción ha llevado al Tribunal a una cuestionable distinción entre “contenido esencial” y “contenido accidental” de los derechos.<sup>31</sup>

Se ha justificado esta doctrina de los derechos fundamentales-fuente en “poderosas y legítimas razones históricas” (la situación fáctica y jurídica con que se encuentra el Tribunal Constitucional cuando en 1981 comienza a emitir sus primeras sentencias) y se ha afirmado que, por ello mismo, “tienen un carácter contingente”.<sup>32</sup> Esas circunstancias coyunturales pueden explicar que el Tribunal no haya hecho una construcción similar en torno a otros preceptos, y muy especialmente en relación con los partidos políticos, conectando el artículo 22 con el artículo 60., e incluso con el artículo 23 de la Constitución española. El Tribunal no ha convertido el derecho de creación de partidos políticos en un derecho-fuente que suponga a su vez el reconocimiento de derechos fundamentales para el partido, y lo mismo cabe afirmar del derecho de asociación (artículo 22 CE),<sup>33</sup> del derecho de fundación (artículo 34 CE), o del derecho a crear colegios profesionales (artículo 36 CE). Tales preceptos pueden constituir una importante base para fundamentar el reconocimiento de derechos fundamentales a personas jurídicas, pero entendemos que no es adecuada la vía de una ampliación del contenido esencial de cada uno de esos derechos.

31 En la sentencia 9/1988 afirma el Tribunal Constitucional que junto a los derechos de los sindicatos que forman el contenido esencial de la libertad sindical, existen otras “facultades o derechos adicionales, atribuidos por normas infraconstitucionales, que pasan a integrar el contenido del derecho”, conclusión que se reitera en la STC 51/1988 en cuyo fundamento jurídico 5o. se afirma que “el derecho fundamental se integra no sólo por su contenido esencial, sino también por esos *derechos o facultades* básicas que las normas crean y pueden alterar o suprimir, por no afectar al contenido esencial del derecho, de forma que los actos contrarios a esos otros derechos o facultades adicionales sí pueden calificarse de vulneradores del derecho fundamental”.

32 Ojeda Avilés, A., “Un contenido esencial algo venial. O los problemas técnicos de una dispersión hermenéutica”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 44, 1990, p. 591.

33 Aunque en alguna ocasión aislada el Tribunal Constitucional ha hecho una construcción similar a la del derecho de sindicación; así, en la STC 91/1983, tras afirmar que forma parte del contenido esencial del derecho de sindicación el derecho a celebrar reuniones de los afiliados, señala que esta consideración “es asimismo aplicable al derecho de asociación que reconoce el artículo 22 de la Constitución”; y en la STC 15/1989, fundamento jurídico 4o., incluye implícitamente en el derecho de asociación, el derecho a la igualdad de trato de las asociaciones.

## V. LA EXCLUSIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICO-PÚBLICAS DEL ÁMBITO DE LOS TITULARES DE DERECHOS FUNDAMENTALES

A la vista de cuanto hasta ahora se ha expuesto, cabe afirmar que, a pesar de algunas vacilaciones y de los importantes matices en ocasiones introducidos, para el Tribunal Constitucional español existe un reconocimiento constitucional —en ocasiones explícito, la más de las veces implícito— de que las personas jurídicas privadas son, en principio, titulares de derechos fundamentales. Muy distinta es la conclusión a la que la jurisprudencia constitucional ha llegado en el caso de las personas jurídicas de derecho público.

No han sido pocas las ocasiones en que este tipo de entidades (que incluyen desde la propia Administración General del Estado a empresas con participación pública, pasando por comunidades autónomas, ayuntamientos o la seguridad social) han acudido a la vía del recurso de amparo para la defensa de lo que ellas consideraban sus derechos fundamentales. En la gran mayoría de los casos, los derechos invocados son de los incluidos en el artículo 24 de la Constitución española: o el derecho general a la tutela judicial efectiva y a no sufrir indefensión que reconoce su apartado primero, o alguno de los derechos procesales que para quiénes acceden a un proceso garantiza el apartado segundo. En relación con tales derechos el Tribunal Constitucional realizó desde el principio una interpretación amplia que le llevó a admitir su titularidad también por las personas jurídico-públicas. Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982 otorgó el amparo a un ente autónomo (el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos) por lesión del derecho del artículo 24.1 de la Constitución española. Poco después, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1983, el Tribunal se detuvo algo más en la cuestión y afirmó que

la expresión “Todas las personas” [que utiliza el artículo 24.1 de la Constitución española], hay que interpretarla en relación con el ámbito del derecho de que se trata, es decir, con la “tutela efectiva de los jueces y tribunales”, que comprende lógicamente —en principio— a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso, capacidad que no puede negarse a la Diputación Foral —hoy Comunidad Foral— en sus relaciones jurídico-laborales (fundamento jurídico 2o.).



Esta argumentación introducía dos matices de interés; el primero, la expresión “en principio” que parece dejar abierta la puerta a otras posibles interpretaciones; en segundo lugar, la referencia a las relaciones jurídico-laborales, que deja la duda de qué ocurre cuando la persona jurídico-pública actúa en relaciones de derecho público, con *imperium*. Estos matices fueron ignorados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1983, que reconoció a un ayuntamiento el derecho a ser emplazado directamente en el proceso, y otorgó el amparo por vulneración del artículo 24.1 de la Constitución española y por las sentencias del Tribunal Constitucional 124 y 180/1987 que reconocieron el derecho del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del ente público RTVE, respectivamente, a la tutela judicial efectiva.

Hubo que esperar hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988 —que resolvió un recurso de amparo que había sido interpuesto por la propia administración del Estado— para que el Tribunal Constitucional abordara el problema desde una perspectiva más general y con una mayor fundamentación. El resultado no fue, sin embargo, satisfactorio, y de hecho, la mitad de los magistrados de la sala formularon un voto particular. Ya desde el inicio de la fundamentación jurídica señala el Tribunal que se trata de un problema que se encuentra “situado en los límites mismos de la jurisdicción constitucional, en cuanto jurisdicción de amparo”. A continuación, y tras resumir la jurisprudencia anterior sobre las personas jurídico-privadas en la que se viene admitiendo la posibilidad de que sean titulares de derechos como los de los artículos 16, 23 o 18.2 de la Constitución española, afirma que

a la misma conclusión puede llegarse en lo que concierne a las personas jurídicas de derecho público, siempre que recaben para sí mismas ámbitos de libertad de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos, como puede ocurrir singularmente respecto de los derechos reconocidos en el artículo 20 cuando los ejercitan corporaciones de derecho público (fundamento jurídico 1o.).

En cuanto a los derechos del artículo 24 de la Constitución española, el Tribunal sostiene que aunque su titularidad puede corresponder tanto a personas físicas como jurídicas, y entre éstas a las de derecho privado y derecho público, no son íntegramente trasladables a estas últimas las

doctrinas jurisprudenciales elaboradas en desarrollo de dichos derechos, y, en el caso concreto, negó el amparo.

En el voto particular concurrente, tres de los magistrados de la sala sostuvieron, por el contrario,

la imposibilidad de considerar al Estado o a la administración del Estado como titular de un derecho fundamental (...). Los instrumentos jurídicos de que el Estado dispone para la realización de los intereses públicos no se ajustan a la idea del derecho fundamental. Los derechos fundamentales que la Constitución reconoce son genuinos derechos subjetivos y, por consiguiente, situaciones de poder, puestas por el ordenamiento jurídico a disposición de los sujetos favorecidos para que éstos realicen libremente sus propios intereses.

Y concluyen que

el instrumento básico de los derechos fundamentales no se adecua a la organización estatal, cualquiera que sea la forma en que se la personifique. Para la realización de los fines y la protección de sus intereses públicos no es titular de derechos subjetivos, salvo cuando actúa sometándose al derecho privado. El Estado posee potestades y competencias, pero de ningún modo derechos fundamentales.

El Tribunal volvió a enfrentarse con esta cuestión en la Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1988, dictada por la misma sala primera tan sólo seis meses después. El recurso de amparo había sido interpuesto esta vez por el Ayuntamiento de Valencia contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Valencia que había suspendido una exposición organizada por la corporación municipal por considerar que se trataba no de una actividad institucional sino de una tentativa de orientación de voto contraria a la legislación electoral. Para el Ayuntamiento recurrente se había producido una vulneración del derecho a no sufrir indefensión que garantiza el artículo 24 de la Constitución española al haber omitido la Junta Electoral el trámite de audiencia y contradicción, lesión que no podía repararse al no ser la decisión de dicho órgano susceptible de revisión judicial. La solución dada al caso concreto no tuvo especial interés; el Tribunal Constitucional se limitó a señalar que el amparo no podía prosperar pues era el propio recurrente el que había prescindido de

la vía judicial ordinaria acudiendo directamente al amparo constitucional. Sin embargo, el Tribunal no se detuvo aquí y afirmó que

ocurre que en el recurso se suscita una cuestión que, trascendiendo del caso concreto, ostenta especial importancia doctrinal, como es la de establecer, dentro de la dogmática general de los derechos fundamentales, el contenido y alcance de la tutela judicial cuando es reclamada por poderes públicos y tal especial relevancia de dicha cuestión, aún no abordada por este Tribunal, hace aconsejable, aunque sea a fines puramente teóricos, pronunciarse sobre ella al objeto de completar, en este aspecto, la doctrina constitucional, lo cual redundará, sin duda, en beneficio de una mayor seguridad y certeza jurídicas.

Resulta llamativo que el Tribunal afirme que se trataba de una cuestión no abordada (cuando a continuación hace referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988) y que reconozca que lo que va a hacer a continuación es un *excursus* doctrinal irrelevante para el caso concreto. En todo caso, lo que parece claro es que para el Tribunal se trataba de una cuestión especialmente problemática no resuelta en la jurisprudencia anterior.

Para abordar el problema, el Tribunal comenzó por destacar la doble dimensión del artículo 24.1 de la Constitución española, como norma atributiva de derechos fundamentales y como mandato al legislador para que no impidiera el acceso al proceso —mediante la exclusión de la vía judicial— a quienes ostenten derechos e intereses legítimos. A continuación afirmó que esta doctrina, construida en relación con la tutela judicial de las personas privadas, no es trasladable íntegramente —y así se afirmó ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988— a las personas jurídicas de derecho público pues el legislador no viene obligado “en todos los casos, a establecer recursos judiciales para que dichos entes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros órganos o personas públicas”. La situación es distinta según se trate del legislador o del juez. Si existe una vía judicial previamente establecida por la ley, el juez no puede cerrar a los entes públicos el acceso a la misma. Por el contrario, cuando es la Ley la que impida al ente público acudir a la jurisdicción para pretender la nulidad o revocación de un acto, no siempre se produce indefensión. En esos casos, el dato clave radica para el Tribunal en la existencia o no de un conflicto de intereses: la predisposición legislativa de remedios jurisdic-

cionales puede “resultar inexcusable, por imperativo del artículo 24.1 de la Constitución, si el acto adoptado por el poder público resuelve un conflicto de intereses en perjuicio de otro ente público, que se vea, por ello, precisado a demandar la tutela judicial frente a aquel acto”. En otros casos, sigue diciendo, “los órganos públicos no actúan como decisores de conflictos de intereses, ni ostentan un interés propio que se contraponga al de otro ente público implicado en la decisión, sino que ejercen funciones de control de la legalidad de determinados actos de entes públicos realizando una tarea estrictamente objetiva y ajena a toda controversia de intereses”, por lo que la no existencia de vía judicial para la defensa de sus actos no lesiona su derecho a la tutela judicial efectiva.

Dos son por tanto las líneas argumentales seguidas por el Tribunal en relación con la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídico-públicas. Cuando el legislador ha previsto una vía judicial, el artículo 24 de la Constitución española garantiza a dichas entidades tanto el acceso a la misma como las garantías propias de todo proceso. Cuando la vía judicial no existe, y a diferencia de lo que ocurre en el caso de los particulares y de las personas jurídicas de derecho privado, el citado precepto constitucional no garantiza —al menos en esos supuestos en los que los entes públicos ejercen, en palabras del Tribunal, “funciones de control de la legalidad”— el acceso a los tribunales.

En aplicación de la primera línea argumental, el Tribunal ha seguido reconociendo en numerosas ocasiones a todo tipo de entidades públicas sus derechos procesales. Así, en la sentencia 99/1989, que resolvió un amparo interpuesto por el Museo del Prado, el Tribunal afirmó que

no existe reparo alguno que oponer a la tesis del abogado del Estado (...) según la cual las personas jurídicas públicas son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial, pues así se deriva naturalmente de su capacidad para ser parte en los procesos judiciales y, como tales, para reclamar amparo frente a las vulneraciones que en los mismos se ocasionen en su perjuicio, a dicho derecho, el cual le garantiza, igual que a las demás partes, el acceso a los recursos legalmente establecidos (fundamento jurídico 3o.).<sup>34</sup>

34 Y a continuación indica expresamente que “este constante y reiterado reconocimiento de la aptitud de las personas jurídicas públicas para ser titulares del derecho a la tutela judicial no sufre modificación ni quiebra de clase alguna en la STC 64/1988”.

A esta misma doctrina responden —por citar tan sólo algunos ejemplos recientes— numerosas sentencias en las que se han estimado recursos de ayuntamientos,<sup>35</sup> del Instituto Nacional de la Seguridad Social o los equivalentes institutos autonómicos<sup>36</sup> y de otro tipo de entes públicos.<sup>37</sup>

En la segunda de las líneas mencionadas se enmarca la Sentencia del Tribunal Constitucional 129/1995, que resolvió el recurso planteado por la Administración General del Estado (en concreto de la administración penitenciaria) contra la inadmisión de un recurso interpuesto contra una resolución de un Juez de Vigilancia Penitenciaria que se había basado en que la legislación sobre la materia sólo prevé el recurso por parte del Ministerio Fiscal. El Tribunal rechaza que se trate de un “desarrollo legislativo incompleto de un derecho fundamental” (fundamento jurídico 5o.) y, acudiendo a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1998, desestima el recurso.<sup>38</sup> Aparentemente también la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1996 responde a estos mismos principios. En ella se resolvió el recurso interpuesto por un ayuntamiento contra la sentencia que anuló la resolución por la que se resolvió un concurso para nombramiento de un policía local. La entidad recurrente alegó, entre otras razones, que la sentencia era irrazonable y el Tribunal Constitucional, invocando los precedentes a los que hemos venido aludiendo, y de manera especial las sentencias del Tribunal Constitucional 197/1998, 257/1988 y 129/1995, sostuvo que

si, cuando de entes públicos se trata, el artículo 24.1 de la Constitución, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, no puede aplicarse sin las

35 STC 219/1994, en la que se reconoce el derecho a la ejecución de una resolución judicial en sus propios términos, STC 278/1994, en la que se estima lesionado el derecho a la tutela judicial por no haber podido el Ayuntamiento intervenir en un proceso en el que se vieron afectados sus intereses, o las sentencias 91/1995, 124/1997 y 82/1998, en las que se apreció la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva por incurrir las resoluciones impugnadas en incongruencia omisiva o en un error patente.

36 Véase, por ejemplo, las sentencias 100/1993, 368/1993, 32/1998 y 135/1998.

37 Así, la STC 4/1995 estimó el recurso interpuesto por el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) al apreciar la vulneración de su derecho fundamental de acceder a los recursos legalmente establecidos.

38 Para el Tribunal Constitucional “el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria ejerce funciones de control de la legalidad de los actos de la administración en materia de régimen penitenciario. Y el legislador puede disponer, sin que ello menoscabe el derecho a la tutela judicial efectiva de dicho poder público, que esa actuación sea controlada por dichos órganos judiciales” (fundamento jurídico 8o. *in fine*).

modulaciones a que acaba de hacerse referencia, es obvio que otro tanto cabrá decir si se examina su contenido desde la perspectiva del derecho a una resolución de fondo.

Y concluye, de manera sorprendente, que el Ayuntamiento carece de legitimación para interponer el recurso. En realidad, esta sentencia supone una quiebra de la línea argumental seguida hasta ese momento por el Tribunal, que siempre había admitido la titularidad de derechos del artículo 24 de la Constitución española cuando existía una vía judicial abierta a los entes públicos. Ahora se afirma que si el artículo 24.1 de la Constitución española no garantiza el derecho de esa vía, mucho menos se puede invocar ese precepto por una persona jurídico-pública para cuestionar el contenido de una resolución judicial de fondo. La conclusión es, cuanto menos, llamativa, y en todo caso, ha quedado como una resolución aislada pues, como ya hemos visto, en otros muchos casos el Tribunal ha seguido admitiendo la titularidad de los derechos del artículo 24.1 y 2 de la Constitución española por las personas jurídico-públicas.<sup>39</sup>

Por lo que se refiere a otros derechos distintos a los del artículo 24 de la Constitución española, el Tribunal Constitucional sólo ha reconocido de forma expresa a personas jurídico-públicas la titularidad del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley. La primera decisión en este sentido fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1993 en la que, tras reconocer que las entidades de derecho público pueden ser titulares del derecho a la tutela judicial, señala que estrechamente vinculado con ese derecho se encuentra el de igualdad en la aplicación de la Ley, ya que tratamientos jurídicos arbitrariamente desiguales suponen al mismo tiempo una vulneración del artículo 24.1 de la Constitución española.

Un rasgo esencial del Estado de derecho —se afirma en el fundamento jurídico 2o.— es el sometimiento de los poderes públicos a la jurisdicción, frente a la cual la situación de los poderes públicos no es radicalmente diferente a la de los particulares, también en lo que se refiere al derecho a no someterse a un trato desigualmente arbitrario por parte de los jueces y tribunales.

39 Sí cabe, sin embargo, resaltar que en los últimos años el Tribunal insiste de manera especial en “los matices y cautelas” con que tal doctrina debe aplicarse (véase, por ejemplo, las sentencias 91/1995, fundamento jurídico 2o., 129/1995, fundamento jurídico 3o., 123/1996, fundamento jurídico 3o. y 211/1996, fundamento jurídico 4o.).

En consecuencia,

las mismas razones que justifican la viabilidad de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los entes públicos, han de aplicarse a los supuestos de desigualdad en la aplicación judicial de la Ley en los que está en juego no sólo el artículo 14 CE, sino también, en todo caso, el artículo 24 de la Constitución española.

Doctrina que se reitera en la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/1993.

El Tribunal ha rechazado, sin embargo, que las personas jurídico-públicas puedan ser titulares del derecho a la igualdad en la Ley. Así, el Auto del Tribunal Constitucional 135/1985 afirma que

los entes públicos, como el Ayuntamiento de Bilbao, no pueden ser considerados como titulares del derecho fundamental a la no discriminación amparado por el citado artículo [el 14 CE], que se refiere a “los españoles” y no es de aplicación a las personas jurídico públicas en cuanto tales (fundamento jurídico 3o.).

Y en el Auto del Tribunal Constitucional 106/1988, fundamento jurídico único, sostiene que,

a diferencia de otros derechos fundamentales, cuya titularidad por las entidades públicas es innegable, aun con ciertos matices, no pueden ser aquellas consideradas como titulares del derecho fundamental a la no discriminación amparado por el artículo 14 de la Constitución, que se refiere a “los españoles” y no es de aplicación a las personas jurídico-públicas en cuanto tales (ATC 135/1985).

Doctrina que ha sido reiterada en las sentencias del Tribunal Constitucional 13/1996 y 211/1996.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> En esta última sentencia el Tribunal afirma que “la presente alegación de trato desigual entre la representación procesal de la administración de la Comunidad Autónoma y la de la Administración General del Estado, carece de relevancia constitucional, pues el principio de igualdad del artículo 14 C.E., cimentado en la dignidad de la persona como fundamento del orden político (artículo 10.1 C.E.) y que está en la base de la noción misma del derecho fundamental, es de todo punto ajeno a la cuestión” (fundamento jurídico 4o.).

No es posible detenerse a valorar esta doctrina que, no obstante, entendemos sustancialmente adecuada.<sup>41</sup> Si bien tanto en las personas jurídicas de derecho privado como las de derecho público, la personalidad jurídica es fruto de una atribución por parte del ordenamiento jurídico que tiene por finalidad convertir al ente en cuestión en un sujeto autónomo de relaciones jurídicas, es decir, de derechos y obligaciones, las diferencias son sustanciales: mientras que la persona jurídica de derecho privado es fruto del ejercicio por los ciudadanos de sus derechos fundamentales y ella misma se convierte a su vez en un medio para el ejercicio de esos derechos, la persona jurídica de derecho público es creación del propio Estado (en su significado más amplio) y constituye habitualmente un instrumento de descentralización con el que se busca, en definitiva, una organización administrativa más flexible y eficaz. La distinción resulta de gran trascendencia sobre todo si la justificación del reconocimiento de derechos fundamentales a personas jurídicas se busca en los intereses de las personas físicas que están detrás de ellas. En el caso de las personas jurídico-públicas detrás se encuentran los poderes públicos por lo que, en principio, carece de sentido reconocerles derechos fundamentales.<sup>42</sup> La cuestión, sin embargo, no es tan simple y, especialmente

41 Una exposición más detenida de este problema puede encontrarse en los citados trabajos de Díaz Lema, J. M., “¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?” y Lasagabaster, I., “Derechos fundamentales y personas jurídicas de derecho público”. En Alemania esta cuestión ha sido objeto de una especial atención; entre la abundante bibliografía puede verse Bethge, H., *Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach artículo 19 Abs. 3 Grundgesetz*, Pasau, 1985 y Zimmermann, N., *Der grundrechtliche Schutzanspruch juristischer Personen des öffentlichen Rechts*, Munich, 1993. En Behtge, H., “Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen-Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1979, núm. 104-1, pp. 54-11 y núm. 104-2, pp. 265-298, se realiza un exhaustivo análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal hasta ese momento. Un resumen en castellano de la doctrina y jurisprudencia alemana en López-Jurado Escribano, F. B., “La doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, pp. 557-573.

42 Esta es la posición del Tribunal Constitucional Federal alemán y de un sector mayoritario de la doctrina alemana para los que la “esencia” de los derechos a que se refiere el artículo 19.3 LFB excluye a los entes públicos de entre los posibles titulares de derechos fundamentales. Los derechos son, por su esencia, pretensiones de los particulares frente al poder público, y por ello no es posible que éste se convierta al mismo tiempo en sujeto y destinatario de los derechos fundamentales (*Konfusionsargument* o *Identitätsargument*). Existen, no obstante, dos tipos de excepciones. En primer lugar, doctrina y jurisprudencia están de acuerdo en admitir que también a las personas jurídico-públicas les son de aplicación los derechos procesales. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional Federal viene reconociendo como sujetos de derechos fundamentales a las universidades y facultades, las empresas jurídico-públicas de radiodifusión y las iglesias y otras



en Alemania, persisten voces en favor de una cierta extensión de los derechos fundamentales a estas entidades jurídico-públicas, especialmente cuando se trata de instituciones que sirven a los ciudadanos y tienen una cierta independencia del Estado.<sup>43</sup>

## VI. LIMITACIONES DE LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR PERSONAS JURÍDICAS DERIVADAS DE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS

La conclusión de que las personas jurídicas pueden ser titulares de derechos fundamentales es más un punto de partida que de llegada pues, como viene señalando el Tribunal Constitucional español, parafraseando el artículo 19.3 de la Ley Federal de Bonn, sólo pueden ser titulares de aquellos derechos que, por su esencia o naturaleza, les sean aplicables.

Esta capacidad, reconocida en abstracto —se afirma en el fundamento jurídico 5o. de la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1995—, necesita evidentemente ser delimitada y concretada a la vista de cada derecho fundamental. Es decir, no sólo son los fines de una persona jurídica los que condicionan su titularidad de derechos fundamentales, sino también la naturaleza concreta del derecho fundamental considerado, en el sentido de que la misma permita su titularidad a una persona moral y su ejercicio por ésta.

Mientras que la persona natural es titular de todos los derechos fundamentales, la persona jurídica tiene una capacidad limitada a algunos de ellos.

sociedades religiosas con *status* de corporaciones jurídico-públicas. Estos tres tipos de excepciones se explican en buena medida por la propia historia constitucional alemana y la justificación de su capacidad de derechos fundamentales radica para el Tribunal Constitucional Federal en que se trata de instituciones que “están al servicio de los ciudadanos para la realización de sus derechos fundamentales individuales y tienen una existencia propia como instituciones independientes o en todo caso distanciadas del Estado” (BverfGE 45, 63 (79)); se trata, en definitiva, de organizaciones cuya actividad no es reconducible a la mera ejecución de tareas estatales.

<sup>43</sup> Además de las obras antes citadas, pueden encontrarse abundantes referencias a la cuestión en las glosas al artículo 19.3 LFB de los diversos comentarios a la *Grundgesetz*.

La cuestión de qué sea la “esencia” (o “naturaleza”, como parece preferir el Tribunal Constitucional español) de los derechos ha ocupado muchas páginas de la literatura y jurisprudencia alemanas.<sup>44</sup> Jurisprudencia y doctrina están de acuerdo en que hay derechos que se vinculan a ciertas propiedades del hombre o a ciertos comportamientos de los que sólo éste es capaz y que por ello no son aplicables a las personas jurídicas. Ocurre, sin embargo, que a tal conclusión se llegaría también aunque no existiera la referencia del artículo 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn a la esencia de los derechos, y, por otra parte, las dificultades surgen precisamente a la hora de determinar en algunos supuestos qué derechos están vinculados a propiedades humanas y cuáles no. Por ello, se suele afirmar que más que buscar una solución única aplicable a todos los derechos, es preferible examinar caso por caso si el derecho es o no aplicable a las personas jurídicas.<sup>45</sup> Esta es, de cualquier forma, la solución seguida por el Tribunal Constitucional español para el que “la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales no puede ser resuelta con carácter general en relación a todos y cada uno de ellos” (sentencia 19/1983, fundamento jurídico 2o.).

Al objeto de evitar convertir estas páginas en una inabarcable casuística, intentaremos sistematizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucio-

44 Hasta el punto de que para K. Stern la llamada “*Wesensklausel*” se ha convertido en “la clave para la correcta comprensión del artículo 19.3 GG”, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. III, Munich, 1988, p. 1110.

45 Un intento de sistematización de los derechos que son aplicables a los entes colectivos y que entendemos de especial interés es el de J. Isensee (“Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen”, en J. Isensee/Kirchhof (dir.), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. V (*Allgemeine Grundrechtslehren*), Heidelberg, 1992, pp. 598 y ss.), quien se sitúa en la perspectiva no del contenido de los derechos sino de las condiciones específicas de las personas jurídicas. Según este autor, en primer lugar, y en cuanto que las personas colectivas pueden ser parte en procesos judiciales, les son aplicables los llamados derechos o garantías procesales. En segundo lugar, les corresponden todos aquellos derechos que protegen sus actividades y sus bienes (derecho de propiedad, libertad de profesión, de prensa y radio, etcétera). Además, debe ser tutelada su existencia, tanto real como jurídica (y ello requiere que se garantice el derecho de asociación, de fundación, de creación de partidos y sindicatos), su función (la libertad de culto en el caso de las asociaciones religiosas, la libertad sindical en el caso de los sindicatos, la libertad de empresa para las sociedades mercantiles, etcétera) y la identidad de sus fines (y para ello se les debe garantizar el derecho al nombre, al honor y a la protección de sus datos, así como sus posibles tendencias religiosas, ideológicas, culturales, etcétera). Por último, es necesario garantizar a los entes asociativos y fundacionales un *forum internum* frente a posibles intromisiones ilegítimas, lo que se consigue mediante el reconocimiento del derecho a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de sus comunicaciones; igualmente, se debe garantizar la autonomía en la decisión y debate de los órganos colegiales en aras de la libre formación de la voluntad de la persona jurídica.

nal en torno a tres grandes bloques: los derechos que claramente no son aplicables a las personas jurídicas, lo que de manera más o menos indiscutida lo son y, por último, la de aquellos supuestos que se presentan especialmente controvertidos.

#### *A. Derechos no aplicables a las personas jurídicas*

Hay, en primer lugar, un número importante de derechos que no plantean especiales problemas interpretativos porque es claro que no pueden atribuirse a las personas jurídicas.<sup>46</sup> Es el caso de los derechos a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15 CE), del derecho a la libertad y seguridad, con las garantías reconocidas en el artículo 17 CE (duración de la detención preventiva, información de las causas de la detención, asistencia letrada en las diligencias policiales y judiciales, *habeas corpus*), del derecho a la intimidad familiar (artículo 18.1 CE), de la libertad de circulación y de entrar y salir libremente de España (artículo 19.1 CE), de la libertad de cátedra (artículo 20.1 c) CE), del derecho de defender a España y la objeción de conciencia (artículo 30 CE), del derecho a contraer matrimonio (artículo 32 CE) y del derecho al trabajo y a una remuneración suficiente (artículo 35.1 CE).

#### *B. Derechos aplicables*

Entre los derechos que claramente parecen atribuibles a las personas jurídicas están, en primer lugar, los contenidos en el artículo 24, apartados 1 y 2 (derecho a la tutela judicial efectiva con todo lo que ello implica, derecho al juez ordinario, a la defensa y asistencia letrada, a ser informadas de las acusaciones que se formulen contra ellas, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a la presunción de inocencia e incluso a no declarar contra sí mismas y a no declararse culpables), y el derecho a no ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que no estuviesen tipificadas en el momento de producirse (artículo 25.1 CE). Sin necesidad de entrar en el debatido tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, es una realidad que las mismas pueden ser objeto de sanciones penales y administrativas y, además, pueden ser parte en todo tipo de procesos judiciales en los que

46 Precisamente por no ser una cuestión problemática no existen jurisprudencias al respecto.

deben gozar de las mismas garantías que los individuos. Tanto los derechos procesales como el principio de legalidad que recoge el artículo 25.1 de la Constitución española, tienen una clarísima dimensión objetiva que hace de ellos unos derechos sensiblemente diferentes al resto de los derechos fundamentales. En realidad, el artículo 24 de la Constitución española recoge tanto una manifestación general del Estado de derecho (el acceso a la jurisdicción) como garantías procesales que hasta épocas recientes se habían formulado sólo como principios de derecho objetivo (*in dubio pro reo*, *nemine damnatur sine audiat*, *audiat et altera pars*, etcétera) y que en la actualidad, para destacar su importancia y reforzar su tutela, aparecen revestidas de la forma de derechos fundamentales,<sup>47</sup> e, igualmente, el artículo 25.1 no hace sino incorporar el principio de legalidad penal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).<sup>48</sup> En cuanto principios ineludibles del Estado de derecho, deben ser aplicados a todos los sujetos jurídicos, con independencia de su condición o naturaleza: españoles o extranjeros, personas jurídicas privadas o públicas.

Así viene entendiéndolo el Tribunal Constitucional español desde sus primeras resoluciones. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, por ejemplo, afirmó que “el derecho fundamental acogido en el artículo 24.1 de la Constitución (...) [es] predicable de todos los sujetos jurídicos, en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos” (fundamento jurídico 5o.), y en la STC 53/1983 sostuvo que “el artículo 24.1 comprende en la referencia a «todas las personas» tanto a las físicas como a las jurídicas” (fundamento jurídico 1o.). En aplicación de esta doctrina ha reconocido en multitud de ocasiones a personas jurídico-privadas (y, con las condiciones antes expuestas, a las personas jurídicas de derecho

47 Así, el Tribunal Constitucional español ha afirmado que el derecho fundamental del artículo 24.1 incluye el “derecho de defensa y bilateralidad, por otra parte ya reconocido legalmente antes de la Constitución y expresado bajo el clásico principio procesal *nemine damnatur sine audiat*” (STC 4/1982, fundamento jurídico 5o.); y en la STC 82/1983 afirmó que en el artículo 24.1 se incluye “el principio de contradicción procesal recogido en el axioma *audiat et altera pars*” (fundamento jurídico 4o.).

48 “El artículo 25.1 de la Constitución —se dice en el fundamento jurídico 3o. de la STC 73/1982— consagra, como este Tribunal ha señalado en diferentes ocasiones, el principio de legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas y hace aplicación concreta a estas hipótesis, dándole carácter de derecho fundamental, del principio de irretroactividad de las leyes sancionadoras”. Y en otros casos el Tribunal ha afirmado expresamente que el derecho fundamental del artículo 25.1 incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* (por ejemplo en las sentencias 242/1987, fundamento jurídico 2o. y 127/1990, fundamento jurídico 3o.).

público) el derecho de acceso a la jurisdicción, el derecho a los recursos, los derechos de defensa, el derecho a un proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas, etcétera.<sup>49</sup> El Tribunal ha admitido también el derecho de estas entidades a ejercer la acción popular como parte del derecho a la tutela judicial efectiva.<sup>50</sup> Solamente ha negado, según hemos visto, que como manifestación concreta del derecho a la tutela judicial efectiva gocen *ex constitutione* del beneficio de justicia gratuita. En cuanto al derecho del artículo 25.1 de la Constitución española el Tribunal Constitucional ha reconocido sin mayores problemas que es aplicable a las personas jurídicas y ha anulado las sanciones impuestas sin cobertura legal.<sup>51</sup>

Igualmente resulta aplicable a las personas jurídicas el derecho de asociación del artículo 22 de la Constitución española, en su doble dimensión positiva y negativa. Es decir, las personas jurídicas pueden crear nuevas personas colectivas o incorporarse a alguna ya existentes, y tienen asimismo derecho a no asociarse.<sup>52</sup> Cabe asimismo entender que las personas jurídicas pueden ser titulares de los derechos de propiedad (artículo 33 CE), fundación (artículo 34 CE) y libertad de empresa (artículo 38 CE), si bien, y puesto que los mismos no gozan de la tutela reforzada del recurso de amparo constitucional, no se encuentran decisiones jurisprudenciales sobre ellos.

Hay otros derechos que, en principio, también resultan aplicables a las personas jurídicas, pero en los que el reconocimiento de tal aplicabilidad requiere mayores matices. En unos casos porque el derecho está recogido en la norma fundamental en términos muy abstractos y se concreta después en una serie de facultades de las que algunas resultan aplicables a las personas jurídicas y otras no. En otros, la aplicación de un derecho a una

49 Los ejemplos son tantos que no tiene sentido realizar aquí una enumeración con pretensiones de exhaustividad. En cualquiera de los tomos que recogen la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español pueden encontrarse abundantes ejemplos.

50 Véase las sentencias 241/1992, 154/1997 y 50/1998.

51 Véase, por ejemplo, las sentencias 42/1987, 305/1993, 333/1993 y 109/1994.

52 Ese derecho está explícitamente reconocido para los sindicatos en el artículo 28.1 CE (según el cual los sindicatos tienen derecho “a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas”) y ha sido admitido por el Tribunal Constitucional en relación con otro tipo de personas jurídicas: la STC 67/1985, fundamento jurídico 4o., reconoce el derecho de las asociaciones deportivas a formar parte de federaciones y a crear nuevas asociaciones y la STC 168/1989 parece admitir —si bien implícitamente— el derecho de los partidos a formar federaciones.

persona colectiva, aun siendo posible, supone una forma especial de entender el derecho o el bien por él tutelado. Así ocurre, en primer lugar, con las libertades de expresión e información que garantiza el artículo 20.1 letras a) y d) de la Constitución española. No cabe duda de que las personas jurídicas tienen derecho a la creación de periódicos, emisoras de radio y cadenas de televisión (es más, la titularidad de tales medios suele corresponder en la actualidad a sociedades), derecho que viene protegido por los artículos 38 (libertad de empresa) y 20.1 de la Constitución española. Este último precepto tutela además la libertad de expresión e información de dichos medios. Aunque el Tribunal Constitucional no se ha referido expresamente a los problemas que pueden derivarse de la titularidad de estos derechos por personas jurídicas, ha reconocido esa titularidad en muchas decisiones (o los da por supuesto al entrar en el fondo de los asuntos), especialmente en casos de conflicto con el derecho al honor.<sup>53</sup>

Asimismo, son aplicables a entidades distintas de la persona física las libertades ideológica, religiosa y de culto que el artículo 16.1 de la Constitución española reconoce tanto a los individuos como a las comunidades, pero mientras que la libertad de culto no plantea problemas, la afirmación de que las libertades religiosa e ideológica pueden ser reconocidas a sujetos distinto del individuo supone un entendimiento de tales libertades no estrictamente vinculado a la libertad de conciencia que, por definición, es exclusivamente individual. El Tribunal se ha pronunciado con alguna frecuencia sobre el ideario de los centros docentes privados que, en principio, se vincula con el artículo 27.6 de la Constitución española, pero que está asimismo estrechamente relacionado con la libertad ideológica o religiosa<sup>54</sup> y ha admitido también que el ideario de otro tipo de entidades puede venir asimismo tutelado por el artículo 16 de la Constitución española.<sup>55</sup>

En cuanto a las llamadas libertades de la enseñanza, dentro de las mismas se incluyen una serie de derechos algunos de los cuales no pueden ser ejercidos por personas colectivas (como el derecho a recibir educación), mientras que otros sí. Como acaba de señalarse, el apartado sexto

<sup>53</sup> Véase, entre otras muchas, las sentencias 197/1991, 20/1992, 85/1992, 219/1992 y 240/1992 y ATC 258/1990.

<sup>54</sup> Sentencias 5/1981, 47/1985 y 77/1985.

<sup>55</sup> Así se afirma, por ejemplo, en la STC 106/1996.

del artículo 27 reconoce expresamente a las personas jurídicas el derecho a la creación de centros y el Tribunal Constitucional ha recordado que tal derecho no termina con la creación del centro sino que se prolonga en el tiempo y se concreta en otros derechos como el derecho a un ideario.<sup>56</sup>

El Tribunal Constitucional español ha considerado asimismo aplicable a las personas jurídicas el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE). Como hemos visto, tuvo ocasión de pronunciarse expresamente sobre el tema en la sentencia 137/1985 que resolvió un recurso de amparo interpuesto por una sociedad anónima por una presunta infracción del artículo 18.2 de la Constitución española. El abogado del Estado se opuso a la demanda apoyándose en la propia jurisprudencia constitucional, que venía estableciendo una conexión entre inviolabilidad de domicilio y derecho a la intimidad (STC 22/1984)<sup>57</sup> y había limitado la titularidad de este último derecho a las personas físicas (ATC 257/1985). El Tribunal Constitucional, a pesar de tales antecedentes, afirmó entonces que “parece claro que nuestro texto constitucional, al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas, siendo pues extensivo o predicable igualmente en cuanto a las personas jurídicas”, y ello porque

este derecho a la inviolabilidad del domicilio tiene también justificación en el supuesto de personas jurídicas, y posee una naturaleza que en modo alguno repugna la posibilidad de aplicación a estas últimas, las que —suele ponerse de relieve— también pueden ser titulares legítimos de viviendas, las que no

<sup>56</sup> “Con respecto al titular del Centro —se afirma en la STC 77/1985, fundamento jurídico 20o.—, es forzoso reconocer la existencia de un derecho de los titulares de centros docentes privados a la dirección de los mismos, derecho incardinado en el derecho a la libertad de enseñanza de los titulares de dichos centros. Aparte de que el acto de creación o fundación de un centro no se agota en sí mismo, sino que tiene evidentemente un contenido que se proyecta en el tiempo y que se traduce en una potestad de dirección del titular, cabe recordar que el cuarto y último párrafo del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por España, señala expresamente que «nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares para establecer y dirigir instalaciones de enseñanza», incluyendo así el concepto de «dirección» en un texto con el valor interpretativo que le atribuye el artículo 10.2 de la C.E.”.

<sup>57</sup> “La protección constitucional del domicilio —se afirma en el fundamento jurídico 2o. de esta sentencia— es una protección de carácter instrumental, que defiende los ámbitos en que se desarrolla la vida privada de la persona. Por ello, existe un nexo de unión indisoluble entre la norma que prohíbe la entrada y el registro en un domicilio (artículo 18.2 de la Constitución) y la que impone la defensa y garantía del ámbito de privacidad (artículo 18.1 de la Constitución).”

pueden perder su carácter por el hecho de que el titular sea uno u otra, derecho fundamental que cumple su sentido y su fin también en el caso de que se incluyan en el círculo de los titulares de este derecho fundamental a personas jurídicas u otras colectividades. En suma —concluye el Tribunal— la libertad del domicilio se califica como reflejo directo de la protección acordada en el ordenamiento a la persona, pero no necesariamente a la persona física, desde el momento en que la persona jurídica venga a colocarse en el lugar del sujeto privado comprendido dentro del área de la tutela constitucional, y todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad no aparezcan o sean incompatibles con la naturaleza y fines del ente colectivo (fundamento jurídico 3o.).

Esta misma doctrina ha sido reiterada en otras resoluciones como las sentencias del Tribunal Constitucional 171/1997 y 69/1999.<sup>58</sup> Sin embargo, y como expresamente se señala en la última de las sentencias aludidas, el concepto de domicilio no es igual para las personas físicas que para las jurídicas y, por otra parte y según ya vimos, para el Tribunal Constitucional el domicilio de estas últimas goza de una protección debilitada respecto del de las personas físicas.<sup>59</sup>

Por lo que se refiere al derecho de reunión y manifestación, las personas jurídicas, en cuanto tales, no pueden, evidentemente reunirse, pero sí tienen facultades tanto de convocatoria como de participación (a través de sus órganos) en reuniones convocadas por otros. En las sentencias del Tribunal Constitucional 85/1988 y 66/1995 el Tribunal, aunque no estimó la lesión del derecho de reunión alegada por la persona jurídica recurrente (en el primer caso una asociación, en el segundo, una federación sindical), da por supuesta su existencia. Por último, también parece admitir el Tribunal Constitucional la titularidad por una Sociedad de la libertad de residencia (artículo 19.1 CE), entendida como libertad para decidir el domicilio, en el ATC 182/1986.

<sup>58</sup> Una posición crítica sobre esta jurisprudencia puede verse en Matía Portilla, F. J., *El derecho a la inviolabilidad del domicilio*, Madrid, 1997.

<sup>59</sup> Estos mismos argumentos parecen justificar la titularidad por personas jurídicas del derecho al secreto de las comunicaciones, si bien el Tribunal Constitucional no ha tenido hasta el momento ocasión de pronunciarse.



### *C. Derechos que plantean especiales problemas*

Hay, por último, algunos derechos fundamentales cuyo reconocimiento a personas colectivas plantea especiales problemas, bien por la naturaleza de los bienes protegidos, bien por la forma restrictiva en que el Tribunal Constitucional viene interpretando su objeto y contenido.

Esas dificultades surgen, en primer lugar, en el caso de los llamados derechos de la personalidad y, más en concreto, con los derechos al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen que garantiza el artículo 18.1 de la Constitución española. Se suele señalar que se trata de derechos personalísimos, especialmente vinculados a la dignidad del hombre, único que, por ello, puede ostentar su titularidad. La cuestión no es sin embargo pacífica y la adopción de una u otra postura depende, en última instancia, de la forma de entender los bienes que tales derechos tutelan. En el caso del derecho a la intimidad, el ATC 257/1985 rechazó —aunque no en términos categóricos— que fuera aplicable a las personas jurídicas<sup>60</sup> y la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1999 afirma de manera más contundente que respecto de las personas físicas

el domicilio constitucionalmente protegido, en cuanto morada o habitación de la persona, entraña una estrecha vinculación con su ámbito de intimidad, como hemos declarado desde la STC 22/1984, fundamento jurídico 5o. (asimismo, sentencias 160/1991 y 50/1995, entre otras); pues lo que se protege no es sólo un espacio físico sino también lo que en él hay de emanación de una persona física y de su esfera privada (STC 22/1984 y ATC 171/1989), lo que indudablemente no concurre en el caso de las personas jurídicas (fundamento jurídico 2o.).

Distinta, sin embargo, ha sido la respuesta dada en fechas recientes a la pregunta —muy debatida en la doctrina— de si las personas jurídicas pueden ser titulares del derecho al honor. La cuestión se planteó ya en unas de las primeras decisiones del Tribunal Constitucional (ATC 106/1980), en la que éste, aunque no entró en el fondo porque la vulneración alegada no provenía de un poder público, se planteó como hipó-

<sup>60</sup> “El derecho a la intimidad que reconoce el artículo 18.1 de la C.E. por su propio contenido y naturaleza, se refiere a la vida privada de las personas individuales, en la que nadie puede inmiscuirse sin estar debidamente autorizado, y sin que, en principio, las personas jurídicas, como las Sociedades mercantiles, puedan ser titulares del mismo” (fundamento jurídico 2o.)

tesis si “el derecho a la propia estimación, al buen nombre o reputación en que el honor consiste pueda ser patrimonio no sólo de personas individualmente consideradas, sino también de personas jurídicas” (fundamento jurídico 2o.). En la jurisprudencia posterior hizo, sin embargo, una interpretación restrictiva del contenido del derecho.

El derecho al honor —dijo el Tribunal en la sentencia 107/1988— tiene en nuestra Constitución un significado personalista, en el sentido de que el honor es un valor referible a personas individualmente consideradas, lo cual hace inadecuado hablar del honor de las instituciones públicas o de clases determinadas del Estado, respecto de las cuales es más correcto, desde el punto de vista constitucional, emplear los términos de dignidad, prestigio y autoridad moral, que son valores que merecen la protección penal que les dispense el legislador, pero que no son valores exactamente identificables con el honor, consagrado en la Constitución como derecho fundamental.

Esta argumentación, que se repite en las sentencias del Tribunal Constitucional 51/1989 y 121/1989, llevó al Tribunal a entender que en estos casos, en la ponderación frente a la libertad de expresión, tienen tales bienes (prestigio, reputación, etcétera) un nivel de protección más débil.

Una quiebra en esta línea argumental se produjo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1991 que resolvió un recurso en el que se alegó la vulneración del honor del pueblo judío. Sin detenernos ahora en los importantes problemas que el caso planteaba (en primer lugar la legitimación de la recurrente y, en segundo, la cuestión del honor, no de una persona jurídica, sino de un grupo), sí debemos destacar que el Tribunal, tras reiterar que el derecho al honor tiene en nuestra Constitución un significado personalista, señala que ello

no impone que los ataques o lesiones al citado derecho fundamental, para que tengan protección constitucional, hayan de estar necesariamente perfecta y debidamente individualizados *ad personam*, pues, de ser así, ello supondría tanto como excluir radicalmente la protección del honor de la totalidad de las personas jurídicas, incluidas las de substrato personalista, y admitir, en todos los supuestos, la legitimidad constitucional de los ataques o intromisiones en el honor de personas, individualmente consideradas, por el mero hecho de que los mismos se realicen de forma innominada, genérica o imprecisa (fundamento jurídico 6o.).

La cuestión fue, por último, abordada y resuelta positivamente en las sentencias 139/1995 y 183/1995, a las que nos hemos venido refiriendo a lo largo de este trabajo. En la primera de ellas, tras referirse a la jurisprudencia anterior, señala el Tribunal

que el honor “es un valor referible a personas individualmente consideradas”, el derecho a la propia estimación o al buen nombre o reputación en que consiste, no es patrimonio exclusivo de las mismas [y que] dada la propia sistemática constitucional, el significado del derecho al honor ni puede ni debe excluir de su ámbito de protección a las personas jurídicas [pues] a través de los fines para los que cada persona jurídica ha sido creada, puede establecerse un ámbito de protección de su propia identidad y en dos sentidos distintos: tanto para proteger su identidad cuando desarrolla sus fines como para proteger las condiciones de ejercicio de su identidad, bajo las que recaería el derecho al honor. En tanto ello es así, la persona jurídica también puede ver lesionado su derecho al honor a través de la divulgación de hechos concernientes a su entidad, cuando la difame o la haga desmerecer de la consideración ajena (fundamento jurídico 5o.).

Esta doctrina es, sin duda, polémica y no se han hecho esperar valoraciones de diverso signo.<sup>61</sup> No podemos ahora entrar a examinarla con el detenimiento que la importancia del tema requeriría, pero sí queremos hacer dos precisiones. La primera, que una modulación similar del bien protegido por el derecho podría haberse aplicado también al derecho a la intimidad;<sup>62</sup> la segunda, que ambas sentencias, dictadas por la misma sala y muy próximas en el tiempo, no han tenido de momento confirmación

61 Véase sobre el tema Rodríguez Guitián, A. M., *El derecho al honor de las personas jurídicas*, Madrid, 1996; *id.*, “El derecho al honor de las personas jurídicas (comentario a la STC 139/1995, de 26 de septiembre)”, *Anuario de Derecho Civil*, 1996, pp. 801-817; Vera Santos, J. M., *Las personas jurídicas privadas como titulares del derecho al honor en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1998; Ferrer i Riba, J., “Sobre la capacidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas y su derecho al honor”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 3, 1996, pp. 141-167; Carrillo, M., “Libertad de expresión, personas jurídicas y derecho al honor”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 10, 1996, pp. 91-116; Saraza Jimena, R., “El honor de las personas jurídicas”, *Actualidad Civil*, núm. 23, 1995, pp. 495-507.

62 Sería posible entender, como ha señalado Isensee en Alemania, que es necesario garantizar a los entes asociativos y fundacionales un *forum internum* frente a posibles intromisiones ilegítimas, así como un ámbito de autonomía en la decisión y debate de los órganos colegiales en aras a la libre formación de la voluntad de la persona jurídica, lo que podría identificarse con un concepto amplio de intimidad (*cfr.* “Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen”, *cit.*, pp. 598 y ss.).

en pronunciamientos posteriores del Tribunal. Parece por tanto necesario esperar a nuevos casos para ver si la línea jurisprudencial se consolida o no.

Vinculado con los derechos de la personalidad aparece también el derecho a la libre elección de profesión u oficio (artículo 35.1 CE), sobre el que el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse. En principio parece que se trata de un derecho individual ya que sólo el individuo puede ejercer una profesión o tener un oficio entendido como una tarea vital en la que el hombre desarrolla y completa su personalidad. En Alemania, sin embargo, la doctrina viene reconociendo unánimemente este derecho a las entidades asociativas entendiéndolo como el derecho a elegir un determinado tipo de actividad y unos fines de tipo empresarial o industrial.<sup>63</sup>

Por otro orden de razones, ha resultado asimismo problemática la cuestión de si las personas jurídicas pueden ser titulares de los derechos a participar en los asuntos públicos y a acceder a los cargos públicos del artículo 23. Inicialmente, la postura del Tribunal Constitucional fue contraria a esa posibilidad. Así, en la sentencia 39/1986 sostuvo que el artículo 23 de la Constitución “tiene como único destinatario de los derechos en él consagrados a los ciudadanos, y no a otros entes o sujetos” (fundamento jurídico 4o.), y en la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/1987, fundamento jurídico 5o., afirma, resumiendo su doctrina anterior, que

este derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio precepto constitucional “los ciudadanos”, y así ha venido a reconocerlo una muy reiterada jurisprudencia de este Tribunal, de conformidad con lo cual no son titulares de la situación jurídica así garantizada otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos (sentencias 53/1982, de 22 de julio; 5/1983, de 25 de marzo, y 51/1984, de 25 de abril).

Esta interpretación resultaba excesivamente restrictiva, sobre todo en relación con los partidos políticos a los que el artículo 6o. de la Consti-

63 En este sentido, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha afirmado que “el bien protegido por el artículo 12 párrafo 1 GG es, para las personas jurídicas, la libertad de dedicarse a una actividad al servicio de una finalidad lucrativa, especialmente a una industria, en tanto que esta actividad, por su esencia y modalidad, pueda ser ejercida tanto por una persona jurídica como por una persona física” (BverfGE 50, 290 (363); en el mismo sentido 21, 261 (266); 23, 153 (163); 30, 292 (312) y 41, 126 (149)).

tución española atribuye las funciones de expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento de participación política, funciones que están estrechamente vinculadas con los derechos que consagra el artículo 23 de la Constitución española. En los últimos años, el Tribunal, implícita y en ocasiones explícitamente, ha cambiado esta jurisprudencia y en las sentencias del Tribunal Constitucional 130/1991, 25/1992 y 31/1993 parece aceptar la posibilidad de que los partidos sean titulares de los derechos del artículo 23.

En un sentido igualmente favorable se ha pronunciado el Tribunal Constitucional respecto a la titularidad de estos derechos por los grupos parlamentarios.<sup>64</sup> En la sentencia 23/1990, aunque no otorgó el amparo solicitado, el Tribunal afirmó que el derecho a presentar enmiendas a la totalidad es en las Cortes valencianas un derecho de los grupos parlamentarios, y en la sentencia 36/1990 reconoció expresamente que

ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los grupos parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (fundamento jurídico 1o.).

Pero posiblemente, los mayores problemas en la aplicación de los derechos fundamentales a las personas jurídicas surgen en relación con el derecho de igualdad. A las dificultades propias derivadas de las especiales características de este derecho (su carácter relacional, su especial dimensión objetiva que lo conecta con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, etcétera), se unen las peculiaridades de las personas colectivas. Mientras que todas las personas físicas tienen por naturaleza la misma dignidad y los mismos derechos fundamentales, es decir, son intrínsecamente iguales, las personas jurídicas son fundamentalmente diferentes unas de otras (o al menos unos tipos de personas jurídicas de otros).

64 Y ello a pesar de que, según la doctrina mayoritaria, se trata de organizaciones sin personalidad jurídica (véase, por todos, Saiz Arnaiz, A., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989, especialmente pp. 340 y ss.)

El Tribunal Constitucional se enfrentó con esta cuestión en la sentencia 23/1989<sup>65</sup> en la que, tras señalar que no toda desigualdad de trato entre personas físicas y jurídicas supone una vulneración del artículo 14 de la Constitución española, admite que la igualdad ante la Ley es también aplicable a las personas jurídicas ya que se trata de un “derecho que el precepto reconoce a los españoles, sin distinguir entre personas físicas y jurídicas” (fundamento jurídico 2o.). No obstante, en el fundamento jurídico 3o. insiste el Tribunal en que

no existe una necesaria equiparación entre personas físicas y jurídicas. Siendo éstas una creación del derecho, corresponde al ordenamiento jurídico delimitar su campo de actuación fijando los límites concretos y específicos, y determinar, en su caso, si una concreta actividad puede ser desarrollada en un plano de igualdad por personas tanto físicas como jurídicas.

Argumentos similares utiliza el Tribunal en la sentencia 117/1998, en la que declaró que la exclusión de las personas jurídicas del beneficio de justicia gratuita del que pueden disfrutar las personas físicas no es contraria al artículo 14 de la Constitución española.<sup>66</sup> A la misma conclusión llega el Tribunal respecto del diferente trato que se da a determinadas entidades que sí gozan de ese derecho, “pues posee una evidente justificación, objetiva y razonable, dentro del amplio margen de libertad de

65 Los antecedentes del caso fueron resumidamente los siguientes: el Ayuntamiento de Barcelona convocó un concurso restringido para la adjudicación de concesiones para la instalación de kioscos de prensa y en el pliego de condiciones estableció que los aspirantes debían de ser personas físicas. Una sociedad anónima acudió al concurso y su pretensión fue desestimada por incumplimiento de la mencionada condición. Recurrida la resolución ante la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, se estimó el recurso. El Ayuntamiento apeló ante el Tribunal Supremo que revocó la sentencia.

66 “Basta con que nos remitamos —afirma el Tribunal— a las consideraciones efectuadas anteriormente sobre la distinta naturaleza y función de las personas físicas y las personas jurídicas, para afirmar que se trata de realidades diferentes que, por tanto, permiten y justifican un trato legal desigual, especialmente cuando nos hallamos ante un derecho prestacional que, como el contemplado en el artículo 119 C.E., es de configuración legal, por lo que el legislador dispone, en principio, de un amplio margen de libertad para conformar en atención a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, que siendo siempre limitadas, y tratándose de un derecho de carácter social que pretende evitar la indefensión y la desigualdad de armas procesales que puede originarse en el acceso al proceso de las personas que carecen de recursos económicos para litigar, no puede concederse de modo ilimitado, por lo que es legítimo que el legislador haya atendido a las distintas realidades que encierran la persona física y la persona jurídica para, en atención a ellas, establecer la diferente regulación por la que ha optado” (fundamento jurídico 8o.).

configuración del que, como ya se ha señalado, goza el legislador a tenor del artículo 119 de la Constitución española” (fundamento jurídico 8o.).

Debe, por tanto, partirse de la titularidad por las personas jurídicas del derecho a la igualdad, tanto en relación con otras entidades colectivas como respecto de las personas físicas, lo que impide que los poderes públicos, incluido el legislador, puedan introducir distinciones carentes de fundamento.<sup>67</sup> Dicho esto, no puede sin embargo ignorarse que el margen de libertad del legislador es en estos supuestos especialmente amplio, y así viene aceptándolo en la práctica el Tribunal Constitucional.

## VII. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA FORMA Y FINES DE LA PERSONA JURÍDICA

Para el Tribunal Constitucional español las limitaciones en la titularidad de derechos fundamentales no se derivan sólo de la naturaleza de los derechos sino también de la forma y fines de la persona jurídica. Pueden encontrarse en las decisiones del Tribunal muchas advertencias de este tipo. Así, por ejemplo, en el fundamento jurídico 3o. de la sentencia 137/1985 se afirma que la persona jurídica puede ser titular de derechos “en todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad no aparezcan y sean incompatibles con la naturaleza y especialidad de fines del ente asociativo”. La sentencia 64/1988 señala, igualmente, que los derechos fundamentales

no corresponden sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental.

Y, por citar un último ejemplo, en la sentencia 139/1995 el Tribunal afirmó que

<sup>67</sup> En realidad, no puede desconocerse la marcada dimensión objetiva del derecho de igualdad que aparece estrechamente vinculado con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.1 CE) (véase las sugerentes observaciones de Rubio Llorente, F., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 9-36).

esta capacidad [de ser titular de derechos fundamentales], reconocida en abstracto, necesita evidentemente ser delimitada y concretada a la vista de cada derecho fundamental. Es decir, no sólo son los fines de una persona jurídica los que condicionan su titularidad de derechos fundamentales, sino también la naturaleza concreta del derecho fundamental considerado, en el sentido de que la misma permita su titularidad a una persona moral y su ejercicio por ésta (fundamento jurídico 5o.).<sup>68</sup>

Estas afirmaciones se contienen normalmente en sentencias en las que se reconoce la titularidad del derecho a una persona jurídica y parece apreciarse en ellas un cierto temor del Tribunal Constitucional a un reconocimiento sin matices de derechos fundamentales a las personas jurídicas. Sin embargo, pocas son las ocasiones en las que se han sacado efectivas consecuencias prácticas de esa pretendida vinculación entre titularidad del derecho fundamental y forma y fines de la persona jurídica. De hecho, no se ha acudido en la jurisprudencia constitucional a la distinción entre personas de base asociativa y de base patrimonial para limitar derechos, aunque es éste uno de los criterios que para muchos autores debe resultar determinante. Es más, en el caso del derecho al honor, que para estos autores sólo se podría reconocer a las asociaciones, el Tribunal ha admitido su titularidad por sociedades mercantiles. Una excepción parece contenerse en la Sentencia del Tribunal Constitucional 117/1998 en la que el Tribunal, al denegar el beneficio de justicia gratuita a una sociedad anónima, parece tener en cuenta que “en este tipo de entidades, el substratum que justifica su personificación jurídica se halla en la existencia de un pacto asociativo dirigido a racionalizar los riesgos de la actividad empresarial limitando la responsabilidad patrimonial al valor de la aportación social” (fundamento jurídico 7o.). Entendemos, sin embargo, que no se trata de la *ratio decidendi* de la sentencia sino de un argumento más de los utilizados por el Tribunal y no precisamente determinante. De hecho, habiendo admitido en ese caso la libertad de configuración del legislador, cabe aventurar que no habría sido otra la solu-

68 Referencia a los fines se contiene también en la examinada jurisprudencia sobre los derechos de los sindicatos (es decir, sobre los derechos que se deducen de la interpretación amplia del artículo 28.1 CE). Así, por citar un ejemplo, en la sentencia 91/1983 el Tribunal reconoce que forma parte del contenido esencial del derecho de sindicación “el derecho de celebrar reuniones a la que concurran los afiliados al sindicato que las convoque, con el objeto de desarrollar los fines propios del sindicato” (fundamento jurídico 2o.).



ción si la recurrente no hubiera sido una entidad mercantil sino una asociación de las que según la Ley tampoco goza de ese beneficio.<sup>69</sup>

En cuanto a la vinculación entre fines de la persona jurídica y titularidad de los derechos tampoco ha sido habitualmente utilizada por el Tribunal Constitucional. De manera excepcional parece haber acudido a ese criterio para rechazar que las asociaciones empresariales puedan invocar el derecho a la libertad sindical (Auto del Tribunal Constitucional 113/1984 y sentencias 52/1992, 75/1992 y 92/1994); sin embargo, lo que en realidad dichas resoluciones señalan no es tanto que esas asociaciones no puedan ser en abstracto titulares del derecho como que el asociacionismo empresarial no tiene su respaldo constitucional en el artículo 28.1 de la Constitución española sino en el artículo 22 de la norma fundamental. En todo caso, no parece que de esta jurisprudencia pueda extraerse una regla de carácter más general pues estamos ante un derecho fundamental que pretende, precisamente, la tutela de un determinado tipo de instituciones, lo que no ocurre con la mayor parte de los derechos fundamentales.

Entendemos que debe afirmarse, como viene haciendo la doctrina alemana,<sup>70</sup> que la titularidad de derechos fundamentales no puede ser utilizada por la persona jurídica como medio para ampliar su capacidad jurídica, antes bien los límites de su capacidad jurídica constituyen un primer e infranqueable límite de su capacidad de derechos fundamentales. Sin embargo, fuera de este límite no parece posible —o al menos no parece conveniente— limitar *a priori* la capacidad de derechos fundamentales en función de los fines. Esto resulta especialmente cierto respecto de algunos derechos como los procesales, la inviolabilidad del domicilio o el secreto de las comunicaciones, cuya tutela parece necesaria para todo tipo de personas jurídicas con independencia de tales fines. Pero entendemos que también debe ser así en relación con los demás derechos: es decir, la libertad de expresión no puede limitarse a las personas jurídicas titulares de medios de comunicación, ni puede excluirse *a priori* que una entidad mercantil pueda solicitar autorización para con-

<sup>69</sup> En realidad el argumento utilizado por el Tribunal sirve, más que para denegar la titularidad de derechos, para justificar que en casos concretos se pueda acudir en el supuesto de las sociedades anónimas a la conocida técnica del “levantamiento del velo” al objeto de evitar abusos en el ejercicio de los derechos.

<sup>70</sup> Véase, por todos, Isensee, J., “Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen”, *cit.*, pp. 572 y 585.

vocar una manifestación (aunque el caso pueda resultar pintoresco). Cuestión distinta es que en caso de conflicto con otros derechos o a la hora de ponderar sus límites, los órganos judiciales puedan tener en cuenta tales fines o deban evitar que se incurra en verdaderos abusos de los derechos fundamentales. Asimismo, podrá el legislador, cuando existan razones que lo justifiquen, vincular el ejercicio de ciertos derechos con los fines de las personas jurídicas. €