**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 19**

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN. SU EFICACIA, GARANTÍA Y LÍMITES.** **EL DEFENSOR DEL PUEBLO. LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS.**

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN.**

El Título I de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 lleva por rubrica “De los derechos y deberes fundamentales”, y dentro del mismo, su Capítulo II se dedica a los “derechos y libertades”.

Este Capítulo II está integrado por tres secciones, precedidas por el artículo 14, relativo al derecho de igualdad, siendo la Sección 1ª la que lleva por rúbrica “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”.

En líneas generales, tales derechos fundamentales y libertades públicas son identificables con los derechos humanos proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, y por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, suscrito en el seno del Consejo de Europa en Roma, el 4 de noviembre de 1950. Ambos textos fueron ratificados por España en 1977 y 1979, respectivamente.

Estos textos, como la propia Constitución Española, parten de las declaraciones de derechos que abren la Edad Contemporánea y, en especial, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, influidas por el iusnaturalismo racionalista.

Además, estos textos tienen una gran importancia para la aplicación de las normas constitucionales, ya que el artículo 10.2 de la Constitución dispone que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Aunque existen diversas teorías acerca del fundamento de estos derechos y libertades, el valor de persona humana y su dignidad intrínseca son el pilar básico de todo el sistema de derechos, especialmente tras las atrocidades causadas por los totalitarismos del siglo XX.

Esta idea es recogida por el artículo 10.1 de la Constitución, que dispone que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

El Tribunal Constitucional español ha insistido en la trascendencia y el significado de la dignidad intrínseca de toda persona, que constituye un mínimo invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que las limitaciones que puedan imponerse al ejercicio de derechos los individuales no podrán nunca suponer menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona.

Los derechos fundamentales y libertades públicas han sido objeto de una amplia elaboración dogmática, que toma como base la idea de los derechos públicos subjetivos. Son derechos de las personas frente al Estado, que conllevan un haz de facultades constitucionalmente protegidas y la preservación de un espacio de inmunidad.

Su titular es una persona, física o jurídica según el derecho, y se ejercen frente a los poderes públicos, que son el sujeto obligado ante el que resultan exigibles y que debe garantizarlos.

No obstante, algunos de estos derechos y libertades son ejercitables también respecto de sujetos privados, como ocurre con el derecho a la intimidad.

El contenido de los derechos fundamentales y libertades públicas está conformado por las facultades que su titular puede ejercer sin injerencias de terceros ni del Estado. A este esquema responden, en su sentido originario, libertades como la de ideología, religión, expresión, reunión o asociación, por ejemplo.

No obstante, en algunos casos el derecho supone, no una actuación, sino un ámbito de inmunidad frente a la actuación o injerencia de terceros, como ocurre con el derecho a la vida y a la integridad física y moral.

Además, algunos de estos derechos, como los derechos a la educación o a la tutela judicial, son prestacionales, es decir, derechos que hacen a su titular acreedor de actuaciones de los poderes públicos en el marco de las leyes que los regulan y desarrollan.

Junto a los derechos fundamentales y libertades públicas, la Sección 2ª del Capítulo II del Título I de la Constitución regula los que denomina *derechos de los ciudadanos*, entre los que figura el derecho al matrimonio, el derecho a la propiedad privada o la libertad de empresa, que en su contenido son similares a los derechos fundamentales y libertades públicas, de los que se diferencian en nuestro sistema constitucional por el régimen de garantías.

Finalmente, el Capítulo III del Título I de la Constitución reconoce los que denomina *principios rectores de la política social y económica*, que son los llamados derechos de tercera generación, cuya generalización se produjo en la segunda mitad del siglo XX, como el derecho a la seguridad social, a la sanidad o al medio ambiente.

Se trata de derechos vinculados a la cláusula de Estado social que contiene el artículo 1.1 de la Constitución, y persiguen conseguir la igualdad real o material que proclama el artículo 9.2 de la Constitución, que dispone que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Por último, junto a su vertiente subjetiva, los derechos constitucionales presentan una vertiente objetiva o axiológica como valores, por lo que hoy suele admitirse que existen derechos de grupos determinados de personas o de colectivos amplísimos, como los derechos de los pueblos indígenas o los de la mujer, e incluso se ha ido admitiendo progresivamente la idea de *derechos de titularidad difusa*, como los medioambientales, predicables de la humanidad en su conjunto, englobando las futuras generaciones.

**SU EFICACIA, GARANTÍA Y LÍMITES.**

**Eficacia.**

Las normas constitucionales que reconocen o garantizan los derechos fundamentales y libertades públicas son directamente eficaces sin necesidad de norma legal intermedia alguna, ya que así se deriva del artículo 9.1 de la Constitución, que dispone que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, y de forma más específica del artículo 53.1, que dispone que “los derechos y libertades reconocidos en el (Capítulo II del Título I) vinculan a todos los poderes públicos”.

Sin embargo, deben destacarse los siguientes matices:

1. Esta eficacia inmediata no es predicable de los principios rectores del Capítulo III del Título I, que no son verdaderos derechos subjetivos constitucionales sino, más bien, mandatos a los poderes públicos, por lo que su plena eficacia como derechos requiere de un desarrollo legislativo que delimite su contenido. Así se desprende el artículo 53.3 de la Constitución, que dispone que “el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.
2. Aunque los derechos y libertades del Capítulo II son inmediatamente eficaces, la ausencia de desarrollo legislativo puede plantear problemas sobre el contenido del derecho o sobre las vías para su ejercicio, pero aun sin esa intervención puede entenderse que tales derechos y libertades tienen un contenido esencial vinculante directamente desde la Constitución, del que no pueden en ningún caso verse desprovistos sus titulares por la ausencia de intervención legislativa.
3. Tal eficacia tiene un reflejo especial en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, que dispone que “los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución vinculan, en su integridad, a todos los Jueces y Tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos”.
4. La eficacia de los derechos y libertades presenta unos perfiles diferentes según se refiera a los poderes públicos o a particulares, ya que para estos últimos implica en general una obligación de no impedir u obstaculizar su ejercicio, mientras que para los poderes públicos existe además una obligación positiva de actuar en cumplimiento de los mandatos constitucionales. Con todo, en ciertos casos las normas reguladoras de estos derechos pueden suponer también obligaciones positivas para los particulares, como sucede con las medidas antidiscriminatorias que deben adoptar las empresas.

**Garantía.**

Todos los derechos constitucionales tienen un nivel mínimo común de garantías. Así, su mero reconocimiento constitucional los convierte en parámetro de la constitucionalidad de otras normas y disposiciones, y además todos ellos son objeto de garantía por el Defensor del Pueblo, al que me referiré con posterioridad.

Dicho esto, deben distinguirse tres bloques de derechos, con muy diferentes garantías, a saber:

1. Los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, cuyas garantías dependen de las previsiones legales que los desarrollen, si bien el Tribunal Constitucional ha destacado que no son meros principios programáticos, sino auténticas normas constitucionales.
2. Los derechos de los ciudadanos de la Sección 2ª del Capítulo II del Título I que, además de las garantías que suponen su eficacia inmediata y directa y su tutela por el Defensor del Pueblo, están garantizados conforme al artículo 53.1 de la Constitución, que dispone que “sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades”, por lo que se establecen dos garantías específicas:
3. La reserva de ley, que pretende asegurar que la regulación de estos derechos dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes del pueblo, los que impide la regulación o desarrollo directo por normas infralegales emanadas del poder ejecutivo

Esta reserva de ley, no obstante, ha sido interpretada restrictivamente por el Tribunal Constitucional, de forma que:

* Conforme al artículo 81 de la Constitución, la reserva es a la ley orgánica tan sólo cuando se trata de los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, y únicamente para las normas que desarrollan esos derechos de modo directo, pero no para las que los afecten indirectamente.
* Respecto de los demás derechos comprendidos en el Título I, la reserva es a la ley ordinaria.
* Aunque el artículo 86.1 de la Constitución establece que los decretos-ley no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, el Tribunal Constitucional considera esta previsión se refiere exclusivamente al régimen general de los derechos y libertades y al contenido esencial de los mismos.
* Las leyes que los regulen pueden ser desarrolladas, en los aspectos técnicos, organizativos o instrumentales, por normas reglamentarias.

1. El respeto del contenido esencial del derecho, constituidos por el haz de facultades y garantías que hacen al derecho recognoscible, de forma que el derecho lesiona cuando el legislador, al desarrollar el derecho y fijar sus límites, lo desnaturaliza, imposibilitando, en la práctica, su ejercicio.
2. Los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, que tienen el máximo nivel de protección, toda vez que, además de todas las garantías para los demás derechos constitucionales, añaden la reserva de ley orgánica, el procedimiento agravado de reforma constitucional y, sobre todo, las vías procedimentales previstas por el artículo 53.2 de la Constitución, que dispone que “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo 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 (al servicio militar obligatorio) reconocida en el artículo 30”.

Este procedimiento judicial preferente y sumario es diferente en cada orden jurisdiccional, destacando especialmente el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado por los artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, estudiado en el tema 65 de Derecho Procesal del programa.

Además, el artículo 7.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que estos derechos “se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido”.

Agotada la vía judicial, cabe el recurso de amparo, cuyo estudio se realiza en el tema 30 de esta parte del programa.

**Límites.**

Ningún derecho, ni siquiera los derechos fundamentales y libertades públicas, son ilimitados, pudiendo distinguirse los siguientes límites de los derechos fundamentales y libertades públicas:

1. Límites internos y externos, siendo los primeros los parámetros constitucionales que delimitan el contenido del derecho o libertad de que se trate, más allá de los cuales no existiría como derecho o libertad constitucionalmente protegido. Así ocurre, por ejemplo, con la veracidad de la información como límite interno de la libertad de información conforme al artículo 20 de la Constitución, o la persecución de fines delictivos como límite al derecho de asociación conforme al artículo 22 de la Constitución.

En cambio, los límites externos son otros derechos, principios o valores con los que un derecho puede entrar en conflicto y, eventualmente, ceder. Así ocurre, por ejemplo, con el orden público respecto a las libertades de ideología, religión y culto del artículo 16 de la Constitución.

1. Límites generales y específicos, siendo los primeros los establecidos con carácter general para todos los derechos, como ocurre con el respeto a los derechos de los demás conforme al artículo 10.1 de la Constitución

En cambio, los límites específicos son, además de los límites internos antes aludidos, los que la ley, respetando el contenido esencial de cada derecho, pueda establecer, lo que es especialmente importante en los derechos de configuración legal en su ejercicio.

1. Límites explícitos e implícitos, siendo los primeros los expresamente reconocidos en la Constitución o en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás declaraciones internacionales.

No obstante, junto a tales límites caben los que podrían deducirse mediante la interpretación o acudiendo a principios generales del ordenamiento de carácter general, que puedan actuar frente a concretos derechos con la finalidad de preservar otros derechos constitucionalmente protegidos.

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO.**

Dispone el artículo 54 de la Constitución que “una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

Este precepto está desarrollado por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1981, que prevé su elección, por un período de cinco años, por las tres quintas partes de los Diputados, ratificada el Senado en los términos previstos.

Sus funciones principales, que desarrolla con independencia y sin sujeción a mandato imperativo alguno ni instrucciones de ninguna autoridad, son las siguientes:

1. Interponer tanto el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y actos con fuerza de ley que vulneren los derechos constitucionales como el recurso de amparo constitucional, así como instar el procedimiento de *habeas corpus*.
2. Supervisar la actuación de la Administración, con funciones de inspección.
3. Ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo.
4. Formular advertencias, recomendaciones, o sugerencias a los poderes públicos con el fin de que modifiquen sus criterios de actuación.

El Defensor del Pueblo actúa de oficio o a instancia de quien sea titular de un interés legítimo, si bien no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se iniciara un procedimiento judicial.

**LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS.**

El régimen de la suspensión de los derechos constitucionales se configura como una garantía de los mismos, ya que tal suspensión sólo procederá de la forma y en los casos en que la Constitución lo determine.

Pueden distinguirse dos tipos de suspensión, a saber:

1. La suspensión general o colectiva, permitida respecto de ciertos derechos fundamentales y libertades públicas por el artículo 55.1 de la Constitución, precepto que está directamente conectado con el artículo 116 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica de 1 de junio de 1981, que regulan los estados de alarma, de excepción y de sitio.

Los estados de emergencia se estudian en el tema 56 de Derecho Administrativo del programa, por lo que, dejando a un lado los requisitos para su declaración y los aspectos procedimentales e institucionales de la misma, aquí sólo expondré las líneas generales de la afectación por los mismos a los derechos fundamentales y libertades públicas, que son los siguientes:

1. La suspensión de derechos es creciente en función de la gravedad cualitativa del estado de que se trate.
2. La suspensión es siempre temporal.
3. El estado de alarma no permite la suspensión de derechos, sino tan sólo su restricción de la libertad de la circulación o permanencia en horas y lugares determinados.
4. La declaración de estado de excepción, que puede realizarse cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto de orden público resulten gravemente alterados hasta el punto de que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo o mantenerlo, determinará expresamente qué derechos y libertades quedan suspendidos de entre los siguientes:

* Libertad y seguridad personal y derechos conexos, a excepción del derecho de información y asistencia letrada al detenido.
* Inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones.
* Libertad de circulación y residencia.
* Libertad de expresión, producción literaria, artística y técnica, así como el secuestro de medios de información.
* Derechos de reunión y de manifestación, con exclusión de las reuniones orgánicas de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.
* Derechos de huelga y de adopción de medidas de conflicto colectivo.

1. El estado de sitio puede declarase cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía e independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, y en él se produce una sustitución de la autoridad civil por la militar, y una extensión de los poderes de la policía y de la competencia de los tribunales militares.

Puede suponer, además de la suspensión de los mismos derechos y libertades que para el caso del estado de excepción, la de los derechos de información y asistencia letrada al detenido.

1. La suspensión individual, respecto de la que el artículo 55.2 de la Constitución dispone que una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos relativos a la duración máxima de la detención preventiva, la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

Esta previsión fue desarrollada mediante una Ley Orgánica de 1988 que reformó la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882, y que permite:

1. La ampliación del límite temporal de la detención preventiva de setenta y dos horas en otras cuarenta y ocho.
2. La facultad de los agentes de policía para proceder de propia autoridad a la entrada y registro de domicilio.
3. La detención ordenada por el Ministro del Interior o Secretario de Seguridad y la incomunicación de los detenidos.

En todos los casos anteriores, debe darse cuenta a la autoridad judicial de las medidas adoptadas, la cual las podrá convalidar, prorrogar o revisar, todo ello en los términos legalmente previstos.

José Marí Olano

22 de abril de 2023