

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENALES

Por Francisco FERNANDEZ SEGADO*

1.—La función del Tribunal Constitucional

En puridad, en cuanto el conocimiento de las pretensiones fundadas en normas de Derecho Constitucional se atribuye a órganos jurisdiccionales independientes de la común organización judicial, puede hablarse de una Jurisdicción constitucional (1).

La Jurisdicción constitucional conecta en buen grado con el tránsito del concepto de Jurisdicción desde el ámbito del Derecho privado al campo del Derecho público (2); y es que, como ha señalado González-Deleito (3), del referido tránsito se han derivado cuatro institutos de singular relieve: el recurso de casación, como medio idóneo de control de la legalidad de las sentencias de los Tribunales; el recurso contencioso-administrativo, como forma de garantizar el sometimiento de la Administración al principio de legalidad; el derecho de todo ciudadano a la tutela jurisdiccional; y, por último, la Jurisdicción constitucional, por mor de la cual se garantizará la superioridad y hegemonía del texto constitucional.

De esta forma, la Jurisdicción constitucional debe necesariamente de ponerse en relación con la llamada "defensa constitucional", entendiendo por tal, en un sentido amplio (4), el conjunto de actividades encaminadas a la

* Profesor Numerario de Derecho-Político en la Universidad Autónoma de Madrid y Pontificia de Comillas.

(1) Jesús GONZALEZ PEREZ: "Derecho Procesal Constitucional", Editorial Civitas, Madrid, 1980, pág. 75.

(2) JELLINEK llegará a escribir a este respecto: "En la extensión de la Jurisdicción al campo del Derecho público, se ha de ver uno de los progresos más importantes de la construcción del Estado moderno en el curso del siglo XIX."

(3) Nicolás GONZALEZ-DELEITO DOMINGO: "Tribunales Constitucionales. Organización y funcionamiento", Editorial Tecnos, Madrid, 1980, pág. 14.

(4) José ALMAGRO NOSETE: "Justicia Constitucional" (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), Madrid, 1980, pág. 4.

preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución, y en particular, de la Constitución misma, que en cuanto ley suprema vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos, tal y como a este respecto viene a prescribir el art. 9.1 de nuestra ley de leyes (5).

Ahora bien, es evidente que la Jurisdicción constitucional no es más que uno de los mecanismos de defensa de la Constitución, pues, junto a ella, existen otros mecanismos de defensa (6).

Por otra parte, es preciso recordar, como han hecho Rubio y Aragón (7), que la Jurisdicción constitucional no es, ni mucho menos, la única en aplicar los preceptos constitucionales. Baste traer a colación el que el control de constitucionalidad de los reglamentos corresponde en España, como en la República Federal Alemana y en Italia, a la Jurisdicción contenciosa, que es también competente para anular los actos de la Administración violatorios de la Constitución, competencia que, tanto en España como en Alemania, es asimismo común a la Jurisdicción constitucional.

Además, es necesario tener en cuenta que la Jurisdicción constitucional ha evolucionado, en lo que a sus atribuciones se refiere, desde que la Constitución austriaca de 1920, bajo la decisiva influencia del formalismo lógico jurídico de Hans Kelsen, con su concepción piramidal del ordenamiento jurídico, conformara en sus artículos 137 y siguientes el "Verfassungsgerichtshof", esto es, el Tribunal Constitucional, como órgano de jurisdicción especial al que se atribuye "ex post facto" la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

Y así, junto al control abstracto de normas legales, esto es, junto al conocimiento de los recursos directos de inconstitucionalidad, los órganos de la Jurisdicción constitucional van a conocer de la tutela de los derechos y libertades constitucionales, o, al menos, de algunos de ellos, así como de la resolución de los conflictos entre los diferentes órganos del Estado y, en menor medida, de la llamada justicia política, que implica el enjuiciamiento de determinadas altas magistraturas del Estado.

Teniendo en cuenta las precedentes consideraciones de tipo general, debemos centrarnos en la función que corresponde cumplir a nuestro Tribunal Constitucional, contemplado por el título IX de la Constitución. Los artículos 161 y 163 de nuestro código político fundamental, así como el art. 2.º

(5) Hans Joachim FALLER en "Defensa constitucional por medio de la Jurisdicción Constitucional en la República Federal de Alemania", en Revista de Estudios Políticos, n.º 7 (nueva época, págs. 47-68, en concreto pág. 47), entiende por defensa constitucional, en general, la suma de las instituciones y medidas mediante las cuales el Estado resguarda su existencia y su ordenamiento fundamental frente a peligros que lo amenazan desde dentro. Para ello, las instituciones puestas al servicio de la defensa constitucional pueden ser de tres clases: se distingue una defensa constitucional normativa, una ejecutiva y una jurisdiccional.

(6) Cfr. al respecto la obra de Enrique ALVAREZ CONDE: "El régimen político español", Editorial Tecnos, Madrid, 1983, págs. 307 y ss.

(7) Francisco RUBIO LLORENTE y Manuel ARAGON REYES: "La Jurisdicción Constitucional", en la obra dirigida por Alberto PREDIERI y Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, "La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático", Editorial Civitas, Madrid, 2.ª ed., 1981, págs. 831 y ss. (en concreto, pág. 841).

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, han venido a contemplar y desarrollar las atribuciones del referido Tribunal.

Nosotros no vamos a centrarnos en el análisis casuístico de tales atribuciones, entre otras consideraciones, porque no es ése el objeto de este artículo; tan sólo recordaremos que la Constitución atribuye al Tribunal dos competencias típicamente judiciales: el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, y el recurso de amparo; y una competencia arbitral en los conflictos de competencias o atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (8).

La Ley Orgánica 2/79, con apoyo en el art. 161.1 d/ de nuestra "lex legum", ha venido a desarrollar y ampliar esas atribuciones y a perfilar el papel real de nuestro Tribunal Constitucional.

Y en efecto, según el art. 27 de la referida norma legal (en adelante LOTC), mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad —esto es, a través del recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales—, "el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados".

De acuerdo con tal precepto, no puede negarse, tal y como el propio Tribunal se ha encargado de constatar (9), que aquél es el intérprete supremo de la Constitución, y así lo admite el propio art. 1.1 de la LOTC, que, de otra parte, lo considera "independiente de los demás órganos constitucionales", quedando tan sólo sometido a la Constitución y a su propia Ley Orgánica (10).

Pero es que, con independencia de otras diversas atribuciones a las que explícitamente se refiere el art. 2.º de la LOTC, el órgano titular de nuestra Jurisdicción constitucional es competente —según se desprende del tenor del art. 41.1 de la LOTC— para conocer del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución (esto es, el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley y los derechos fundamentales y las libertades públicas) y en el art. 30.2 de nuestro código político fundamental (derecho a la objeción de conciencia).

Y a este respecto, es preciso señalar que aunque, a tenor del art. 41.2 de la LOTC, "el recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos, en los términos que la presente ley establece, frente a las violaciones de los derechos y libertades a que se refiere el apartado anterior (las citadas pre-

(8) Luis SANCHEZ AGESTA: "El sistema político de la Constitución Española de 1978", Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 378.

(9) Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) de 2 de febrero de 1981, fundamento jurídico 1, C, BOE 24-febrero-1981. (Boletín de Jurisprudencia Constitucional —en adelante BJC—, 1, 1981, pág. 13.)

(10) En el Auto n.º 83, de 5 de noviembre de 1980 (BJC, 3, 1981, pág. 226), se afirma que el Tribunal "no es un órgano integrante del Poder Judicial, como se infiere, entre otros aspectos, del Título VI de la Constitución, en donde no está incluido el Tribunal Constitucional, que precisamente por ser 'independiente de los demás órganos constitucionales' está regulado en un título aparte de la Constitución —el IX—, desarrollado por la propia Ley Orgánica".

cedentemente), originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes”, y, en consecuencia, tal recurso presenta como finalidad inequívoca la protección, en sede constitucional, de los derechos y libertades mentados, cuando las vías ordinarias de protección han resultado insatisfactorias, lo cierto es que el recurso de amparo no se circunscribe a tal finalidad; por el contrario, y como en su jurisprudencia ha dejado sentado el Tribunal (11), junto al citado designio, aparece también el de la defensa objetiva de la Constitución, sirviendo de este modo la acción de amparo a un fin que trasciende lo singular.

“Para ello, el Tribunal Constitucional actúa como intérprete supremo, de manera que su interpretación de los preceptos constitucionales, es decir, la definición de la norma, se impone a todos los poderes públicos. Corresponde por ello al Tribunal Constitucional, en el ámbito general de sus atribuciones, el afirmar el principio de constitucionalidad, entendido como vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos” (12).

Quizá por la consideración precedente el Tribunal haya considerado (13) que “nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal”.

Desde una óptica distinta, el Tribunal, a través de su jurisprudencia, ha venido asimismo a perfilar su función al afirmar (14) que “en un sistema de pluralismo político la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo”.

Y también ha precisado el Tribunal su ámbito competencial en relación con los poderes públicos, al dejar sentado (15) que “la invalidación de los actos conculcadores de los derechos y libertades de los artículos 14 al 29 y 30.2, el reconocimiento de estos derechos de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, y el restablecimiento del agraviado en la integridad de su derecho o libertad, son contenidos posibles, y desde luego obligados si hubiere derecho a ello, de la sentencia de amparo”. Esto es, el Tribunal no debe limitarse a invalidar un acto que vulnere uno de los referi-

(11) STC de 26 de enero de 1981, fundam. jur. 2, BOE 24-febrero-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 116.)

(12) STC de 26 de enero de 1981, fundam. jur. 2, BOE 24-febrero-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 116.)

(13) STC de 17 de julio de 1981, fundam. jur. 14, BOE 13-agosto-1981. (BJC, 5, 1981, pág. 345.)

(14) STC de 2 de febrero de 1981, fundam. jur. 3; BOE 24-febrero-1981. (BJC, 1, 1981, pág. 14.)

(15) STC de 26 de enero de 1981, fundam. jur. 2; BOE 24-febrero-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 116.)

dos derechos; ha de ir más lejos; ha de procurar el restablecimiento del agraviado en la integridad de su derecho o libertad.

Diremos ya para terminar con esta cuestión que, desde una consideración negativa, también el Tribunal ha intentado precisar cuál debe ser su función. Y así, ha considerado (16) que "no es competencia de este Tribunal, sin embargo, la de velar por la perfección técnica de las Leyes, sino sólo la de conocer de los asuntos que enumera el art. 2.º de su Ley Orgánica para asegurar el sometimiento del poder a la Constitución".

Y en otro momento (17), el Tribunal se ha declarado incompetente en relación con la disolución de partidos políticos (una de las atribuciones, por cierto, del Tribunal Constitucional Federal Alemán): "Ni el art. 161 de la Constitución, ni los artículos 2, 10 y 11 de la LOTC, ni ninguna otra Ley Orgánica atribuyen al Tribunal Constitucional el conocimiento sobre la disolución de los partidos políticos."

En definitiva, y a modo de conclusión, el Tribunal Constitucional tiene, como acertadamente destacara Sánchez Agesta (18), una función más profunda de la que habitualmente se le atribuye. Y es que le corresponde proteger la prioridad de la Constitución, esto es, afirmar el principio de constitucionalidad, "entendido como vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos". Asimismo, el Tribunal controla la acción del Parlamento, pues lo que normalmente está bajo su control son normas que al desarrollar la Constitución añaden algo, que debe ser coherente con la Constitución, cuya primacía se afirma. Consiguientemente, el Tribunal, al velar por esta coherencia, controla el desarrollo de la Constitución (19).

Pero es que, además de todo ello, le cumple al Tribunal la protección de determinados derechos constitucionales, función que llega a trascender lo singular, enmarcándose en la más amplia y general de la defensa objetiva de la norma constitucional.

2.—Naturaleza de los derechos fundamentales

Expuestas a título introductorio las ideas que preceden en relación con la función del Tribunal Constitucional, contemplada desde la óptica de su propia jurisprudencia, vamos a centrarnos sin otro proemio en la posición que el supremo intérprete de nuestra Constitución ha mantenido en relación con los derechos fundamentales.

Es obligado comenzar refiriéndonos a la naturaleza de tales derechos, siempre en opinión del propio Tribunal.

(16) STC de 16 de noviembre de 1981, fundam. jur. 2.º; BOE 28-noviembre-1981. (BJC, 7, 1981, pág. 502.)

(17) Auto n.º 83, de 5 de noviembre de 1980, fundam. jur. 2.º. (BJC, 3, 1981, pág. 226.)

(18) Luis SANCHEZ AGESTA: "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", en Revista de Derecho Público, n.º 83, abril-junio 1981, págs. 369-385.

(19) Luis SANCHEZ AGESTA: art. cit., "Las primeras...", pág. 369.

Ante todo, el Tribunal Constitucional ha constatado (20) que "no cabe desconocer que los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración Universal y a los diversos convenios internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico".

Tras ello, cabe resaltar que el Tribunal Constitucional ha admitido la **doble naturaleza**, subjetiva y objetiva, de los derechos fundamentales. Se ha incardinado así en la posición doctrinal comúnmente admitida y, asimismo, en la línea seguida por la jurisprudencia constitucional de otros países, cual es el caso, por ejemplo, del Tribunal Constitucional Federal Alemán.

En efecto, como a este respecto ha puesto de relieve Schneider (21), si bien "Estado de Derecho" significa en sentido material ante todo seguridad de la libertad del individuo mediante un conjunto de derechos individuales y reservas limitativas del Estado, los derechos fundamentales en sentido subjetivo son, primordialmente, "derechos de defensa frente al Estado", así como barreras y directrices para la actuación estatal, pues están llamados a asegurar la esfera de libertad del individuo frente a los ataques del poder público.

Pero el principio de Estado de Derecho no sólo fundamenta exigencias subjetivas, sino también normativiza en su contenido central el ordenamiento jurídico entero de la comunidad. Por ello, nos dirá Schneider, el Tribunal Constitucional Federal ya ha destacado, en este sentido, que los derechos fundamentales no sólo son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado, sino que, simultáneamente, son también "elementos del ordenamiento jurídico", esto es, normas jurídicas objetivas formando parte de un "sistema axiológico" que aspira a tener validez, como decisión jurídico-constitucional fundamental, para todos los sectores del Derecho.

Pues bien, retornando a la jurisprudencia de nuestro supremo intérprete de la Constitución, cabe señalar que, en una importante sentencia (22), el Tribunal ha dejado sentada con absoluta nitidez la doctrina de la doble naturaleza de los derechos fundamentales.

Comienza afirmando el Tribunal que el hecho de que nuestra ley de leyes haya reservado a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, "que constituyen el fundamento mismo del orden jurídico-político del Estado en su conjunto", no es más que la resultante lógica del doble carácter que tienen los derechos fundamentales:

"En primer lugar, los derechos fundamentales son **derechos subjetivos**,

(20) STC de 15 de junio de 1981, fundam. jur. 10; BOE 7-julio-1981. (BJC, 4, 1981, pág. 265.)

(21) Hans-Peter SCHNEIDER: "Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático", en Revista de Estudios Políticos, n.º 7 (nueva época), 1979, págs. 7-35 (en concreto, págs. 23-25).

(22) STC de 14 de julio de 1981, fundam. jur. 5; BOE 13-agosto-1981. (BJC, 5, 1981, pág. 331.)

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un 'status' jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son **elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional**, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución."

Esta doble naturaleza de los derechos fundamentales se recoge, en opinión del Tribunal, en el art. 10.1 de nuestra "lex legum", que, recordémoslo, prescribe: "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."

Pero es más, el Tribunal, en la misma sentencia, llega a considerar los derechos fundamentales como un patrimonio común de los ciudadanos, entendiendo que establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado y que actúan como fundamento de la unidad política.

Y en efecto, el Tribunal sienta en la referida sentencia (23) que, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento y atañen al conjunto estatal, pues en esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. "Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un 'status' jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado."

En definitiva, la jurisprudencia constitucional rompe con la concepción puramente subjetivista de los derechos fundamentales. Y es que, como la doctrina (24) ha puesto de relieve, las libertades no pueden ser contempladas únicamente como derechos subjetivos de individuos aislados que se realizan en la soledad de sus micromundos, que se mantienen ajenos e indiferentes a la esfera estatal, que reproducen su humanidad como sujetos egoístas en una contraposición irresoluble entre sociedad civil y su organización política.

Con ello, los derechos y libertades fundamentales pasan a ser considerados, a la par que derechos subjetivos, como elementos del ordenamiento, contenidos en normas jurídicas objetivas que forman parte de un sistema

(23) STC de 14 de julio de 1981, fundam. jur. 5; BOE 13-agosto-1981. (BJC, 5, 1981, pág. 331.)

(24) Miguel Angel GARCIA HERRERA: "Principios generales de la tutela de los derechos y libertades en la Constitución española", en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n.º 2 monográfico (Los derechos humanos y la Constitución de 1978), 1979, pág. 121.

axiológico positivizado por la Constitución (25). Esta, en efecto, tal y como advierte la doctrina (26), positiviza una serie de principios generales, bien que con una técnica no siempre idéntica.

Y así, de la trilogía de preceptos en que se suele admitir tal positivación, en uno de ellos (el art. 1.1) se habla de "los valores superiores de su ordenamiento jurídico" (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político), en otro (el art. 9.3), de principios garantizados por la Constitución (legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), y por último, en un tercer precepto (el art. 10.1) del "fundamento del orden político y de la paz social" (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).

No obstante, no todos los principios generales anteriores tienen el mismo valor. En efecto, los que consagra el art. 1.º, y el art. 10.1 coinciden en la referencia a "valores anteriores a la propia Constitución", que ésta no otorga, sino que reconoce, porque derivan de la concepción misma de la persona humana que compartían —por lo que se ve— los redactores constitucionales (27). Por contra, el art. 9.3 consagra básicamente principios elaborados por la dogmática jurídica, que no deben ser considerados en consecuencia como valores éticos anteriores a la Constitución y sí, por el contrario, como apunta Lucas Verdú (28), como los principios básicos del Estado de Derecho (junto al principio apuntado por el art. 9.1, de sujeción de los poderes públicos y los ciudadanos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico).

La diferenciación entre "los valores" que se propugnan en el art. 1.1 y los principios del ordenamiento que enuncia el art. 9.3 es especialmente trascendente porque, como advierte Sánchez Agesta (29), los principios son fuente del Derecho, mientras que los "valores" no tienen este valor jurídico definido, aunque se puedan considerar como un elemento de interpretación. Precisamente, en conexión con cuanto acabamos de indicar, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado (30) en el sentido de entender que "los principios generales del Derecho, incluidos en la Constitución, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico —como afirma el art. 1.4

(25) STC de 13 de febrero de 1981, Voto particular sobre el motivo primero, 19; BOE 24-febrero-1981. (BJC, 1, 1981, pág. 47.)

(26) Fernando GARRIDO FALLA: "Comentario al artículo 10", en la obra dirigida por él, "Comentarios a la Constitución", Civitas, Madrid, 1980, pág. 136.

(27) Fernando GARRIDO FALLA: art. cit., "Comentario al art. 10", pág. 136.

(28) Pablo LUCAS VERDÚ: en la obra colectiva "Constitución Española. Edición comentada", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 37.

(29) Luis SANCHEZ AGESTA: obr. cit., "El sistema político...", pág. 84.

(30) STC de 2 de febrero de 1981, fundam. jur. 1, B; BOE 24-febrero-1981. (BJC, 1, 1981, pág. 13.)

del título preliminar del Código Civil— que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos”.

De otro lado, el Tribunal ha entendido (31) que los principios constitucionales del art. 9.3 “no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho” (32).

3.—Los límites de los derechos.

Como parece evidente, los derechos fundamentales no son ilimitados (33), sino que están sujetos a una serie de limitaciones.

Bien es verdad que nuestro texto constitucional es tremendamente parco al respecto, y tan sólo prevé, en su art. 10.1 con carácter general y, además, —como apunta Sánchez Agesta (34)— de una manera indirecta, como fundamento de limitación de los derechos el respeto a la ley y a los derechos de los demás (35).

Sin embargo, y al efecto de determinar la finalidad en que deben apoyarse las posibles limitaciones de los derechos, no existe en nuestro código político un precepto como el art. 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, por mor del cual: “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los

(31) STC de 20 de julio de 1981, fundam. jur. 10; BOE 13-agosto-1981. (BJC, 6, 1981, pág. 413.)

(32) En la sentencia citada (de 20 de julio de 1981), y en relación con el principio de seguridad jurídica, el Tribunal afirma lo que sigue (fundam. jur. 10): “En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.”

(33) Cfr. al respecto Aurelio GUAITA: “Régimen de los derechos constitucionales”, en Revista de Derecho Político, n.º 13, 1982, págs. 75-93 (en concreto, págs. 82-84).

(34) Luis SANCHEZ AGESTA: obr. cit., “El sistema político...”, pág. 172.

(35) GUAITA (en el art. cit., pág. 82) se refiere a cómo la Constitución alude expresa y reiteradamente a los límites de los derechos fundamentales; así, por ejemplo: el orden público protegido por la ley puede exigir limitaciones a la libertad de culto (art. 16.1), al derecho de reunión en lugares de tránsito público y al de manifestación (art. 21.2); el uso de la informática estará limitado para garantizar el honor y la intimidad (art. 18.4); la entrada en España y la salida de ella puede limitarse aunque no por motivos políticos o ideológicos (art. 19); se prohíben las asociaciones secretas y las paramilitares (art. 22.5); el objeto de la educación —el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales— puede concebirse asimismo como un límite al derecho de la enseñanza y a la libertad de cátedra; ésta y todas las restantes manifestaciones de la libertad de expresión “tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”.

demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”

Ahora bien, es preciso recordar al respecto que el art. 10.2 de nuestra “lex legum” prescribe que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se habrán de interpretar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos. De ello, como es obvio, se infiere que los derechos y libertades de los demás, la moral, el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática habrán de ser los únicos principios que fundamenten tales limitaciones, que, en todo caso, no podrán realizarse más que por medio de ley.

La interpretación precedente ha venido en cierto modo a ser ratificada por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional que, en la importante sentencia de 8 de abril de 1981, dictada a raíz del recurso de inconstitucionalidad promovido por 52 diputados contra determinadas disposiciones del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo, ha venido a constatar que ningún derecho constitucional es ilimitado, para, a renglón seguido, admitir que los límites de los derechos derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos (36):

“Tampoco puede aceptarse —se lee en la sentencia— la tesis del recurso de que los derechos reconocidos o consagrados por la Constitución sólo pueden quedar acotados en virtud de límites de la propia Constitución o por la necesaria acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la norma fundamental. Una conclusión como ésta —continúa afirmando el Tribunal— es demasiado estricta y carece de fundamento en una interpretación sistemática en la Constitución y en el Derecho constitucional, sobre todo si al hablar de límites derivados de la Constitución, esta expresión se entiende como derivación directa. La Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos” (37).

Y tal interpretación ha sido ratificada con posterioridad por el Tribunal Constitucional (38).

Por otra parte, y también en relación con la cuestión que ahora nos preocupa, el Tribunal se ha referido a las posibles limitaciones del ejercicio de ciertos derechos que se basan en la llamada “relación de sujeción espe-

(36) STC de 8 de abril de 1981, fundam. jur. 9; BOE 25-abril-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 94.)

(37) STC de 8 de abril de 1981, fundam. jur. 7; BOE 25-abril-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 93.)

(38) STC 2/1982, de 29 de enero, fundam. jur. 5; BOE 26-febrero-1982. (BJC, 10, 1982, pág. 105.)

cial” en que se encuentran ciertas categorías de personas; así, por ejemplo, los miembros del estamento militar.

En relación con la cuestión que acabo de suscitar, el Tribunal entiende (39) que “la extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio, basadas en la ‘relación de sujeción especial’ en que se encuentran ciertas categorías de personas, sólo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial”.

Y continuando con la problemática precedente, y en relación con un supuesto específico, el de la acción disciplinaria militar, el Tribunal ha considerado (40) que el cometido que tal acción ha de cumplir y que puede justificar alguna limitación de las garantías procesales “no queda desvirtuado con el posterior ejercicio del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, reconocido en el art. 24.1 de la Constitución” (41).

Se ha planteado asimismo el Tribunal la problemática de la eventual limitación/o aún suspensión de los derechos fundamentales. Se trata, en opinión del Tribunal (42), de uno de los más complejos problemas de los ordenamientos jurídicos democráticos. Pues bien, en su jurisprudencia, el Tribunal ha dejado sentado que la referida limitación o suspensión “en una democracia sólo se justifica en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden de hecho su ejercicio en cuanto derechos subjetivos para la mayoría de los ciudadanos, y por otra, ponen en peligro el ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, es decir, el Estado democrático”.

4.—El “contenido esencial” de los derechos

El art. 53 de nuestro código político fundamental contempla las garantías jurídicas de las libertades y derechos. Su apartado primero (43) recoge una serie de garantías comunes a los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del Título I (esto es, el principio de igualdad, los derechos

(39) STC de 15 de junio de 1981, fundam. jur. 15; BOE 7-julio-1981. (BJC, 4, 1981, pág. 266.)

(40) STC de 15 de junio de 1981, fundam. jur. 15; BOE 7-julio-1981. (BJC, 4, 1981, pág. 266.)

(41) En la misma sentencia, el Tribunal ha estimado que para que la acción disciplinaria se mantenga dentro del marco constitucional es necesaria la existencia de un sistema de tutela judicial que posibilite la revisión por órganos jurisdiccionales de las resoluciones adoptadas a través de un procedimiento que permita al inculcado ejercitar plenamente su derecho a la defensa.

(42) STC de 14 de julio de 1981, fundam. jur. 5; BOE 13-agosto-1981. (BJC, 5, 1981, pág. 331.)

(43) Según el art. 53.1: “Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su ‘contenido esencial’, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1, a.”

fundamentales y las libertades públicas y los derechos y deberes de los ciudadanos).

Esas garantías, en síntesis, son las tres que siguen:

A) Los derechos y libertades referidos "vinculan a todos los poderes públicos", fórmula con la que, en opinión de Alzaga (44), nuestra Constitución acepta la mejor doctrina jurídico-constitucional, conforme a la cual los derechos fundamentales resuelven conflictos entre áreas de intereses particulares y áreas de intereses públicos. En última instancia, dirá Alzaga, son colisiones entre intereses privados y estatales. De aquí que tales derechos y libertades garantizan, en sus ámbitos respectivos, a los ciudadanos frente a la colectividad y de aquí que vinculen a todos los poderes públicos. En consecuencia, estos derechos y libertades del capítulo segundo no son preceptos programáticos que esperen leyes de desarrollo, sino que se trata de derechos invocables directamente ante los Tribunales de Justicia (45).

B) Se establece el principio de reserva de ley para el desarrollo normativo del ejercicio de tales derechos y libertades, lo que, en opinión de García de Enterría (46), debe entenderse referido a cualquier regulación que afecte, de cualquier manera, no ya al ejercicio de los derechos fundamentales, sino aun al libre desarrollo de la personalidad (47). En cualquier caso, la problemática que aquí se suscita, y que, como referiremos más adelante, ha sido contemplada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es la de qué debe entenderse por "contenido esencial" de los derechos, pues las normas legales por las que el ejercicio de los mismos sea regulado deberán respetar su "contenido esencial".

C) Por último, se prevé el control de constitucionalidad de las leyes de desarrollo en el inciso final de este apartado primero del art. 53 (que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1 a/). Como al respecto ha señalado Garrido Falla (48), aquí sí podría seriamente discutirse la necesidad del precepto; pues cualquier ley —y no solamente las que desarrollan los

(44) Oscar ALZAGA VILLAAMIL: "La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático", Ediciones del Foro, Madrid, 1978, págs. 346-347.

(45) Fernando GARRIDO FALLA: "Comentario al artículo 53", en la obra ya citada, "Comentarios a la Constitución", págs. 581-582.

(46) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ: "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1979, págs. 223-224.

(47) Luis PRIETO SANCHIS (en la obra de Gregorio PECES-BARBA, "La Constitución Española de 1978. Un estudio de Derecho y Política", Fernando Torres, Editor, Valencia, 1981, pág. 106) considera que las prestaciones positivas de la Administración, es decir, la articulación de los "principios rectores de la política social y económica", están también sometidas a la reserva de ley; ante todo —afirma el citado autor—, porque así lo establece el art. 53.3, cuando afirma que "sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen", y porque el propio capítulo 3.º (que contempla esos principios rectores) contiene varias alusiones a la ley.

Por nuestra parte, y en coincidencia con AGUILAR DE LUQUE (en "Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución española", en Revista de Derecho Político, n.º 10, 1981, pág. 119) creemos que no parece que la intención del precepto sea hacer extensivo el principio de reserva de ley a los referidos principios rectores.

(48) Fernando GARRIDO FALLA: "Comentario al artículo 53", citado, pág. 582.

derechos del capítulo segundo— está sujeta al control de constitucionalidad (49).

Expuestas ya las tres garantías, debemos referirnos a la problemática antes suscitada, esto es, a qué debe entenderse por contenido esencial de los derechos.

Desde luego, con la referencia al “contenido esencial”, nuestros constituyentes parecen haber tenido presente el art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, por mor del cual (50): “En ningún caso se podrá afectar al contenido esencial de un derecho fundamental” (cuando al amparo de la propia Ley Fundamental sea restringido un derecho fundamental por una ley determinada).

La citada expresión ha motivado una enconada disputa en la doctrina alemana, habiendo sido abordada su problemática por la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal (51).

En esencia, cabe decir al respecto que los derechos de libertad protegen determinados intereses particulares, por lo que se trata de proveer que los particulares puedan alcanzar los intereses protegidos por el Derecho constitucional, de manera que cualquier limitación de un derecho fundamental en favor de los intereses estatales no vaya tan lejos como para imposibilitar la realización de aquellos intereses particulares. Como apunta Lucas Verdú (52), este criterio explica cuándo es inconstitucional una limitación de un derecho o libertad fundamental, pues cuando tal restricción imposibilite la satisfacción del interés ínsito en ese derecho o libertad, se estará viendo afectado el “contenido esencial” del mismo.

El profesor Lucas Verdú (53) se ha planteado con rigor la cuestión que

(49) Luis SANCHEZ AGESTA (en obr. cit., “El sistema...”, pág. 174) cree que la referencia del art. 53.3 a la jurisdicción ordinaria, en contraste con las referencias al Tribunal Constitucional en la protección de esos derechos del capítulo segundo, hace discutible que las leyes que desarrollen los principios rectores del capítulo tercero del Título I de la Constitución puedan ser impugnadas de inconstitucionalidad por desconocimiento de esos principios. A una conclusión semejante llega GARRIDO FALLA (art. cit., pág. 582). RUBIO LLORENTE y ARAGON REYES (en “Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7 —nueva época—, págs. 161 y ss.) han llegado a la conclusión de que esa referencia al art. 161.1 a/ por parte del art. 53.1 “se trata de una proposición rigurosamente vacía de contenido” (pág. 163). Por último, Miguel HERRERO DE MINÓN (en “Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 9, 1979, págs. 73 y ss.; en concreto, págs. 93-94) cree que la interpretación de los diversos apartados del art. 53 —fruto de un difícil y no muy bien entendido consenso— no deberá dar lugar a dudas. Su apartado 1 establece la tutela de los derechos y libertades mediante el recurso de inconstitucionalidad, por remisión expresa al art. 161.1 a/, y lo opone a los Principios Rectores, que “sólo podrán ser alegados de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (apartado 3). Por tanto, estas leyes no pueden, a su vez, ser tachadas de inconstitucionales por su violación de un principio rector, de cuyo desarrollo legislativo solamente el propio legislador es responsable.

(50) Mariano DARANAS: “Las Constituciones Europeas”, Editora Nacional, Madrid, 1979, tomo I, pág. 64.

(51) Cfr. al respecto E. STEIN: “Derecho Político”, Ediciones Aguilar, Madrid, 1973, págs. 244-250.

(52) Pablo LUCAS VERDU (y otros autores): “Constitución Española. Edición comentada”, Centro Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 136.

(53) Pablo LUCAS VERDU, obr. cit., págs. 136-138.

FERNANDEZ SEGADO

nos ocupa al constatar que la referida doctrina jurisprudencial alemana deja sin resolver cuál es el núcleo del derecho y de la libertad que, como es obvio, se especifica en el interés concreto. En opinión del citado autor, la esencia de un derecho o libertad hay que centrarla aparte, y por encima, de sus especificaciones concretas y de su búsqueda "ad extram", como hace por ejemplo Stein. Lucas Verdú llegará a la conclusión de que la esencia de los derechos humanos estriba en el pleno desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana como racionalidad y como sociabilidad.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha abordado la suscitada problemática. Ante todo, cabe decir que el Tribunal ha reclamado para sí la resolución de las controversias que en torno a cuál sea el contenido esencial de los distintos derechos y libertades puedan suscitarse. Tales controversias —puede leerse en una de sus sentencias— (54) "han de ser resueltas por este Tribunal, al que, como intérprete supremo de la Constitución, corresponde en último término y para cada caso concreto llevar a cabo esa determinación".

Y en otra importante sentencia, el Tribunal ha fijado dos criterios complementarios para la determinación del "contenido esencial" no ya de un derecho fundamental, sino, en general, de un derecho subjetivo (55).

El primero de esos criterios es el de tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o configurar cada derecho. Según esta idea, hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y en general los especialistas en Derecho. Y es que muchas veces el "nomen" y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Desde esta óptica, constituyen el "contenido esencial de un derecho subjetivo" aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así. Todo ello, como resulta evidente, referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo camino posible para definir el contenido esencial de un derecho consiste —según el Tribunal— en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencia-

(54) STC de 16 de noviembre de 1981, fundam. jur. 2.º; BOE 28-noviembre-1981. (BJC, 7, 1981, pág. 501.)

(55) STC de 8 de abril de 1981, fundam. jur. 8; BOE 25-abril-1981. (BJC, 2, 1981, págs. 93-94.)

lidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.

Pues bien, el Tribunal, constatadas las dos posibles vías de búsqueda del "contenido esencial", sienta en su jurisprudencia que "los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por 'contenido esencial' de un derecho subjetivo no son alternativos ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de todo concreto derecho, pueden ser conjuntamente utilizados, para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse".

En definitiva, el Tribunal entiende (56) por "contenido esencial" "aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga".

También en relación con las garantías del apartado primero del art. 53 de nuestro código político fundamental, y, en concreto, con la garantía de reserva legal para el desarrollo normativo del ejercicio de los derechos y libertades del capítulo segundo del Título I, se ha suscitado una cuestión que ha venido a contemplar y resolver el Tribunal en su jurisprudencia (57).

Se trata en concreto de las dudas interpretativas que la referencia a la Ley del art. 53.1 ("Sólo por ley... podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...") suscita. Y más en detalle, ¿se puede identificar el concepto genérico de Ley de ese art. 53.1 con el más restringido de Ley general o Ley emanada de los órganos generales del Estado?

El Tribunal ha entendido que "tal interpretación se conjuga difícilmente con otros preceptos constitucionales, de una parte, y vendría a restringir muy acentuadamente, de la otra, el ámbito competencial que conceden a las Comunidades Autónomas sus respectivos Estatutos". "Si toda Ley —esgrime el Tribunal— que regula el ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.1 de la Constitución hubiera de ser Ley del Estado, carecería de todo sentido, en efecto, que el art. 149.1.1 reservase a la competencia exclusiva del Estado 'la regulación de las condiciones básicas que garan-

(56) STC de 8 de abril de 1981, fundam. jur. 10; BOE 25-abril-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 95.)

(57) STC de 16 de noviembre de 1981, fundam. jur. 2.º; BOE 28-noviembre-1981. (BJC, 7, 1981, págs. 501-502.)

FERNANDEZ SEGADO

ticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.”

Consiguientemente, el Tribunal entiende que (58): “La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque por incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.”

5.—Las condiciones de ejercicio de los derechos

Ha abordado asimismo el Tribunal Constitucional la problemática que puede suscitarse en lo que se refiere a la relación entre el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales y la concreta regulación de las condiciones de ejercicio de los mismos.

A título previo, el Tribunal ha venido a constatar cómo la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo (59). De ahí que la labor de interpretación de la Constitución no consista necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas. “A esta conclusión —afirma el Tribunal— habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo.”

De ahí que el texto constitucional, en relación con los derechos fundamentales, lo que va a hacer es reconocerlos, consagrarlos, otorgarles rango constitucional y atribuirles las necesarias garantías. Sin embargo, será el legislador ordinario quien en cada momento estará legitimado para regular en detalle las condiciones de ejercicio de esos derechos.

Y en efecto, la jurisprudencia constitucional deja sentado que: “Corres-

(58) STC de 16 de noviembre de 1981, fundam. jur. 2.º; BOE 28-noviembre-1981. (BJC, 7, 1981, págs. 501-502.)

(59) STC de 8 de abril de 1981, fundam. jur. 7; BOE 25-abril-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 93.)

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ponde, por ello, al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas y del límite genérico del art. 53.”

En la misma línea, el Tribunal ha puesto de relieve que: “Decir que lo que se opone a la Constitución, más que una norma en concreto, es la concepción global del derecho que ha tenido el legislador ordinario, es también un enjuiciamiento político y no jurídico-constitucional.”

Y proyectando las premisas precedentes sobre el derecho de huelga reconocido por el art. 28 de nuestra “lex legum”, el Tribunal Constitucional sienta la doctrina jurisprudencial de que su reconocimiento “no tiene por qué entrañar necesariamente el de todas las formas y modalidades, el de todas las posibles finalidades pretendidas y menos aún el de todas las clases de acción directa de los trabajadores”. Y ello, en tanto en cuanto el movimiento pendular entre la amplitud y la generosidad o la restricción vuelve a ser una decisión política que tiene que adoptar el legislador ordinario sin más límites que los que el derecho fundamental tenga, pues ningún derecho, ni aún los de naturaleza o carácter constitucional, pueden considerarse como ilimitados.

En definitiva, las condiciones de ejercicio de los diferentes derechos, aún los de naturaleza constitucional, deben ser establecidas por el legislador ordinario, atendiendo como parece obvio a las concretas circunstancias de cada momento histórico, así como al libre juego de las opciones políticas que permite la Constitución, siempre que, evidentemente, no se sobrepase o vulnere el “contenido esencial” de cada derecho, contenido que, recordémoslo, el Tribunal ha reclamado, en lo que a su concreta determinación para cada derecho se refiere, para sí, considerándolo como una función derivada del carácter de intérprete supremo de la Constitución que le atribuye el art. 1.º de su propia Ley Orgánica.

Será pues, en cada caso específico, cuando el Tribunal se pronuncie al respecto. Y recordaremos que ya, en relación con el derecho de huelga, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse (60).

Y así, el Tribunal ha dejado sentado que el contenido esencial del derecho de huelga consiste en “una cesación del trabajo, en cualquiera de las manifestaciones o modalidades que puede revestir”. Y cabe decirlo así, añade el Tribunal, “no sólo porque ésta es la más antigua de las formas de hacer huelga y porque es lo que la generalidad reconoce de inmediato cuando se alude a un derecho de este tipo, sino también porque es éste un modo que ha permitido la presión para el logro de las reivindicaciones obreras”.

(60) STC de 8 de abril de 1981, fundam. jur. 10; BOE 25-abril-1981. (BJC, 2, 1981, pág. 95.)