

TEMA 1

*La Constitución Española de 1978.
Valores superiores y principios inspiradores.
Derechos y deberes fundamentales.
Derecho protección a la salud.*

Versión 1

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Según el profesor Torres del Moral, la Constitución en el sentido que hoy tiene dicho término, **nace con el Estado de Derecho**, que a su vez es fruto de las **revoluciones liberales** que se fueron sucediendo en distintos países a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Dichas revoluciones supusieron la derrota del poder absoluto del Rey, que queda limitado mediante un texto jurídico que nace de un poder superior, el poder soberano del pueblo. Desde ese momento, la monarquía, allí donde sobrevive, queda absolutamente limitada y delimitada por la Constitución. **La Constitución condensa los principios fundamentales en los que se basa el régimen político.**

Para que hoy día podamos hablar de una auténtica Constitución es necesario que el correspondiente texto cumpla las siguientes características:

CARACTERÍSTICAS DE UNA AUTÉNTICA CONSTITUCIÓN
1. Debe tratarse de una norma o de un conjunto de normas fundamentales y de carácter jerárquicamente superior al resto del ordenamiento jurídico, con lo cual ninguna norma puede contradecir sus disposiciones
2. Establece la estructura institucional básica del Estado, determinando las competencias de las instituciones básicas y las relaciones que deben regir entre ellas. A esta parte de las constituciones se la denomina parte orgánica
3. Debe regular los derechos y deberes fundamentales de las personas. Esta parte de la Constitución es denominada parte dogmática

ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Curiosamente, España fue **uno de los primeros países** en todo el mundo que se dotó asimismo de una Constitución. No obstante, tal y como señala el profesor Torres del Moral, la historia constitucional española es, además de dilatada en el tiempo, **inestable**.

Si analizamos el texto de nuestra Carta Magna, así como los trabajos preparatorios que la precedieron, podemos detectar una serie de influencias tanto de textos similares de otros países, como de las constituciones históricas españolas.

Algunas de estas influencias son textos extranjeros, tales como la Ley Fundamental de Bonn (1949), la Constitución Francesa (1958) la Constitución Portuguesa (1976) o Textos jurídicos internacionales.

Por otro lado, también pesaron en la redacción de los preceptos constitucionales las Constituciones históricas españolas, especialmente la de la Segunda República de 1931.

PROCESO CONSTITUYENTE

El proceso constituyente lo forman una serie de **fases sucesivas tendentes a la elaboración de una Constitución**. A través de este proceso el pueblo, que es el único soberano, elige a sus representantes y éstos completan una serie de formalidades encaminadas a elaborar un texto que condense los principios fundamentales que regirán el funcionamiento de la sociedad.

Exponemos a continuación el proceso que llevó a la aprobación de la actual Constitución, en el que podemos identificar con cierta claridad las fases que a continuación pasaremos a desarrollar.

LA LEY 1/77 DE 4 DE ENERO, PARA LA REFORMA POLÍTICA

La elaboración de la Constitución de 1978 tiene su origen en la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, que permitió la celebración de unas elecciones de las que nacieron las Cortes Constituyentes que elaboraron la Constitución. La ley fue aprobada por el procedimiento franquista y no era, por si misma, una Ley de reforma; **convocaba a las Cortes que harían la reforma**. Es por ello que se la comparó al Estatuto Real de 1834, que intentó preparar el paso del absolutismo fernandino a un más moderado régimen constitucional. Permitió la transformación del régimen desde dentro.

Se trata en sí de un texto muy breve, de tan sólo **5 artículos**. No podemos considerar que sea un texto de consenso puesto que la oposición política no participó en su aprobación. El procedimiento de reforma que se preveía en esta ley era, resumidamente, el siguiente:

- La iniciativa debía venir del Gobierno o del Congreso, quedando por tanto excluido el Senado.
- Se elaboraría un texto que debía ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.
- Si los textos aprobados por cada Cámara no coincidían, sería nombrada una comisión mixta paritaria para lograr un texto de consenso.
- Para finalizar, el texto debía ser objeto de referendum popular.

FASE DE REDACCIÓN

Esta fase se inició el día 25 julio del año 1977. Ese día se produjo el nombramiento de la **Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas**, bajo la presidencia de don Emilio Attard. En el seno de esta Comisión se constituyó una **Ponencia** compuesta por **7 personas** encargadas de la elaboración del Anteproyecto de Constitución. Estas personas son consideradas como los padres de la Constitución y eran las siguientes:

- UCD: Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca Rodríguez y Gabriel Cisneros Laborda.
- AP: Manuel Fraga Iribarne.
- NC: Miquel Roca i Junyent.

- PC: Jordi Solé Turá.
- PSOE: Gregorio Peces-Barba Martínez.

Hubo propuestas para que la ponencia fuese compuesta por 9 miembros, al objeto de que estuviesen representados en ella el Partido Nacionalista Vasco y un representante del Grupo Mixto, pero dichas propuestas no fueron atendidas.

El texto que proponía la Ponencia fue cerrado en diciembre del año 1977 y fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes en enero de 1978.

FASE DE DISCUSIÓN EN EL CONGRESO

Durante esta fase se presentaron más de 3.000 enmiendas al texto que proponía la Ponencia, que fue la encargada de dictaminar sobre ellas.

En esta fase se produjeron muchas negociaciones, aunque en ocasiones eran de carácter secreto y extraparlamentario, lo cual acarreó fuertes críticas. Es también en esta fase en la que se aprecia la presencia de influencias de fuentes extranjeras y la búsqueda del consenso.

El texto fue aprobado en Comisión y en el Pleno, siendo remitido posteriormente al Senado.

FASE DE DISCUSIÓN EN EL SENADO

Durante la tramitación en el Senado, tanto en Comisión como en Pleno, se introdujeron un gran número de enmiendas. El texto resultante mostraba importantes diferencias con el que había salido del Congreso, por lo que se procedió al nombramiento de una Comisión Mixta, encargada de la búsqueda de un acuerdo.

FASE FINAL DE COCILIACIÓN PARLAMENTARIA

La Comisión Mixta, presidida por el Presidente de las Cortes, don Antonio Hernández Gil. Estaba compuesta por 4 diputados, 4 senadores y los Presidentes del Congreso y del Senado.

Excediéndose algo de sus funciones, la Comisión llegó a introducir modificaciones nuevas al texto. En esta fase se eliminó el control de constitucionalidad de la jurisprudencia y se limitó la fuerza del veto del Senado.

Los nacionalistas vascos quedaron fuera de la Comisión mixta, al igual que Alianza Popular.

El texto que propuso la Comisión Mixta fue aprobado finalmente por ambas Cámaras en el mes de octubre.

FASE DE APROBACIÓN POR REFERÉNDUM

El texto fue sometido a referéndum, siendo la primera consulta popular celebrada en España tras el período franquista de manera democrática. La pregunta que se formuló fue: ¿Aprueba el Proyecto de Constitución?

El porcentaje de abstenciones fue relativamente alto, lo que fue atribuido a la falta de expectativas de cambios rápidos y a la falta de hábitos democráticos. No obstante, de las personas que ejercieron su derecho a contestar a la pregunta planteada, el 87.7% de los votos lo fueron en sentido afirmativo.

- UCD, PSOE, PCE, CIU y PSP recomendaron el voto afirmativo
- AP recomendó el voto afirmativo, pero con ciertas reservas a ciertos pasajes del texto
- PNV recomendó la abstención

Las fechas más importantes de esta última fase fueron las siguientes:

- **6 de diciembre de 1978:** celebración del **referéndum**.
- **27 de diciembre de 1978:** sanción por el Rey.
- **29 de diciembre de 1978: publicación y entrada en vigor.** No fue publicada el día 28 de diciembre, como reconoce Peces Barba, por ser éste el de los Santos Inocentes, para evitar un mal uso del humor.



CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN

Para el profesor Torres del Moral, la vigente Constitución se caracteriza por ser:

CONSTITUCIÓN 1978	
Extensa	Es el segundo texto más amplio de nuestra historia constitucional, tras la Constitución de Cádiz. Ello es así debido al interés por incluir el mayor número posible de asuntos para dotarlos de rango constitucional
Consensuada	Tanto en el procedimiento de elaboración como en el texto final. El precio de ello es que puede ser criticada por algunos de excesivamente ambigua
Popular	Fue elaborada y aprobada por el pueblo y sus representantes. Define un régimen político democrático parlamentario clásico o democracia occidental
Rígida	En el Título V se especifican procedimientos especiales para su reforma
Ambigua y polivalente	En los aspectos más polémicos se recurrió a la ambigüedad para permitir opciones políticas diversas. Remite frecuentemente a normas de desarrollo, al ser resultado de la conciliación y el compromiso ideológico
Abierta	Las continuas remisiones a las leyes orgánicas y ordinarias de desarrollo permiten opciones políticas diversas, todas ellas constitucionales
Norma jurídica directa	Se declara a sí misma como norma suprema a la que quedan sometidos tanto los ciudadanos como los poderes públicos
Derivada	Aunque contiene aspectos originales, podemos descubrir a lo largo del texto frecuentes influencias tanto de constituciones históricas españolas como de textos extranjeros.

NORMAS FUNDAMENTALES

No parece que exista una única norma fundamental que ilumine toda la Carta Magna. No obstante, sí que podríamos encontrar un pequeño conjunto de normas fundamentales que actúan a modo de **cimientos constitucionales** y que serían las siguientes:

NORMAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN
Libertad

Soberanía popular expresada según la regla de la mayoría
Reversibilidad de las opciones políticas transcurridos determinados plazos
España se constituye en una democracia

ESTRUCTURA FORMAL

La estructura de nuestra Constitución es la siguiente:

PREÁMBULO. Exposición de motivos que originan la norma constitucional y los objetivos que con ella se pretenden alcanzar. Está fuera del articulado y tiene mero valor orientativo, no preceptivo.

TÍTULO PRELIMILAR (Art. 1 a 9)

TÍTULO I: DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES (Art. 10 al 55)

Capítulo I: De los españoles y los extranjeros (Art. 11 al 13)

Capítulo II: Derechos y libertades (Art. 14 al 38)

Sección 1^a: *De los derechos fundamentales y libertades públicas* (Art. 15 al 29)

Sección 2^a: *De los derechos y deberes de los ciudadanos* (Art. 30 al 38)

Capítulo III: De los principios rectores de la política social y económica (Art. 39 al 52)

Capítulo IV: De las Garantías de las libertades y derechos fundamentales (Art. 53 al 54).

Capítulo V: De la suspensión de derechos y libertades (Art. 55)

TÍTULO II DE LA CORONA (Art. 56 al 65)

TÍTULO III: DE LAS CORTES GENERALES (Art. 66 al 96)

Capítulo I: De las Cámaras.

Capítulo II: De la elaboración de la leyes.

Capítulo III: De los tratados internacionales.

TÍTULO IV: DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN (Art. 97 al 107)

TÍTULO V: DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES
(Art. 108 al 116)

TÍTULO VI: DEL PODER JUDICIAL (Art. 117 al 127)

TÍTULO VII: ECONOMÍA Y HACIENDA (Art. 128 al 136)**TÍTULO VIII: DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO (Art. 137 al 158)**

Capítulo I: Principios Generales.

Capítulo II: De la Administración local.

Capítulo III: De las Comunidades Autónomas

TÍTULO IX: DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Art. 159 al 165)**TÍTULO X: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL (Art. 166 al 169)**

4 DISPOSICIONES ADICIONALES

9 DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1 DISPOSICIÓN DEROGATIVA

1 DISPOSICIÓN FINAL

Podemos distinguir una **parte dogmática** (Título Preliminar y Título I) y una **parte orgánica** (el resto de los Títulos).

LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA

Es el **artículo 9.1** de la Constitución el que contiene el auto-reconocimiento del valor normativo propio. Este artículo es el que de manera explícita establece la vinculación a la Constitución de todos (taut ciudadanos como los poderes públicos).

La vinculación de los poderes públicos es por tanto total, quedando **afectados los tres poderes**. El Poder Legislativo debe cuidar de que los textos que genere no excedan nunca lo permitido por la Constitución. El Poder Ejecutivo debe moverse siempre dentro del marco constitucional y el Poder Judicial debe aplicar las normas jurídicas teniendo siempre presente lo dispuesto en la Constitución, no olvidando que la misma es una norma jurídica en sí misma y, de hecho, es la primera norma que debe ser aplicada.



El artículo 53.3 de la Constitución pudiera hacernos dudar del valor jerárquicamente superior de ciertos preceptos constitucionales, en concreto los que se encuentran situados en el Capítulo Tercero del Título Primero. Establece el artículo 53 que los principios contemplados en el citado capítulo sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los establezcan. El hecho de que la propia Constitución los denomine principios y no derechos, que es lo que auténticamente son, es otro dato que nos puede hacer dudar sobre su valor jurídicamente vinculante.

No obstante, que la Constitución haya establecido estas salvedades no debe hacernos en absoluto dudar del carácter jerárquicamente superior de esta parte de la Constitución. Las peculiaridades de aplicación de estos artículos son tan sólo las que normalmente establece la propia Constitución, por lo que estos principios sí que podrán ser alegados ante otras jurisdicciones distintas de la ordinaria, como por ejemplo la constitucional, son principios que deben informar la actuación de todos los poderes públicos y deben ser aplicados de oficio por jueces y tribunales.

Lo único que pretendía el constituyente al establecer estas peculiaridades era conceder un mayor grado de libertad al legislador ordinario a la hora de terminar de perfilar el contenido exacto de estos derechos.

La eficacia práctica de esta superioridad constitucional es garantizada mediante la creación de un órgano especializado que vela por la misma y que en nuestro país recibe el nombre de **Tribunal Constitucional**.

ALCANCE NORMATIVO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

En la Constitución podemos encontrar preceptos de distintos alcance, dependiendo de la forma en la que están redactados. En este sentido, podemos hablar de:

- **Normas tasadas.** Son aquellas que no necesitan ningún tipo de interpretación. (Por ejemplo el artículo quinto, al establecer que la capital del Estado es la villa de Madrid).
- **Normas dispositoryas.** Se trata de las normas más frecuentes en el texto y son aquellas que permiten diversas opciones políticas, todas ellas constitucionales. (Ejemplo sería el artículo 115, que permite al Presidente del Gobierno disolver las Cortes).
- **Normas de reconocimiento.** Son aquellas que reconocen derechos. (Encontramos un ejemplo en el artículo 22, que reconoce el derecho de asociación.)
- **Normas de acción.** En ellas se establece una obligación de actuar en un determinado sentido, normalmente a los poderes públicos. (Un ejemplo sería el artículo 41, que dispone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social).
- **Normas de organización.** Son aquellas que realizan la configuración y atribuyen facultades de los distintos poderes públicos. (Ejemplo sería el artículo 159, que establece la organización del Tribunal Constitucional).
- **Normas de vigencia estable.** Son aquellas que no tienen ninguna vocación temporal, sino que más bien se deben mantener perpetuamente. (Ejemplo sería el artículo 1 que declara que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho).
- **Normas de derecho transitorio.** Las situaciones reguladas son temporalmente limitadas. (Las 9

disposiciones transitorias).

MECANISMOS QUE ASEGURAN LA SUPERIORIDAD

Como decíamos anteriormente, una cosa es que declaremos que la Constitución tiene un valor superior y otra muy distinta es que existan mecanismos eficaces para que dicho valor superior se imponga en la práctica jurídica. Nuestra Constitución incorpora tres instrumentos para garantizar que el valor superior no sea una mera declaración teórica sino que se imponga en la vida práctica. Estos instrumentos son:

- La existencia del **Tribunal Constitucional** y, en concreto, la existencia de recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, que van a permitir la expulsión del ordenamiento jurídico de aquellas normas con rango de ley que contengan normas contrarias a la Constitución
- La existencia de **procedimientos rígidos de reforma** del propio texto constitucional, de manera que este no puede ser reformado sin un acuerdo mayoritario de las fuerzas políticas.
- La existencia de **límites concretos** que la Constitución establece en ciertas materias que el legislador ordinario debe respetar (como por ejemplo cuando se declaran las causas de inelegibilidad por las incompatibilidades de los parlamentarios)

LA REFORMA CONSTITUCIONAL. CUESTIONES GENERALES

La Constitución dedica su último Título, el X (artículos 166 al 169), a regular su propia reforma.

La existencia de algún tipo de procedimiento que permita la reforma de la Constitución es fundamental para **permitir que el ordenamiento jurídico no se petrifique**. Si la Constitución dejase de ser un marco adecuado para regir la convivencia de los ciudadanos, su vigencia real se vería seriamente afectada. Por ello, debe establecerse un procedimiento para su reforma. No obstante, teniendo en cuenta la importancia del texto constitucional, dicho procedimiento de reforma es sumamente prudente para **evitar cambios precipitados**.

Las reformas constitucionales tienen por qué ser excepcionales. Por hablar tan sólo de países de nuestro entorno, la Constitución alemana ha sido modificada en 58 ocasiones, la francesa en 74 y la italiana en 26.

En cualquier caso, la reforma **no podrá ser objeto de delegación** en comisión, debiendo ser aprobada en todo caso por los respectivos plenos de Congreso y Senado.

INICIATIVA DE REFORMA

La iniciativa de reforma corresponde al **Gobierno**, al **Congreso**, al **Senado** y a las **Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**. Observamos, por tanto, la exclusión de la iniciativa popular con respecto a las formas de iniciativa legislativa ordinaria.

Por otro lado, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, establece que el **Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado** preceptivamente en los procedimientos de tramitación de anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado.

El último artículo de la Constitución **impide el inicio** de una reforma constitucional en **tiempo de guerra** o durante la vigencia de los **estados de alarma, excepción o sitio**. Obsérvese que este artículo no impide la finalización de una reforma ya iniciada.

PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

La Constitución establece dos procedimientos para poder proceder a su reforma, según la parte del texto afectada.

PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento ordinario de reforma se encuentra regulado en el **artículo 167** de la Constitución. Aunque el artículo cita a los proyectos, hay que entender que se refiere igualmente a proposiciones. De hecho, las dos modificaciones operadas en la Constitución hasta ahora fueron iniciadas por medio de proposiciones de reforma.

Si hay acuerdo, el texto se aprueba por una **mayoría de 3/5** en cada Cámara.

Si no hay acuerdo se intentará obtenerlo mediante la creación de una **Comisión de composición paritaria** de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse acuerdo tampoco por el procedimiento anterior, siempre que el texto hubiese obtenido el voto favorable de la **mayoría absoluta del Senado**, el Congreso podrá aprobar la reforma por **mayoría de 2/3**.

Tras esta aprobación, el texto podrá ser ratificado en **referéndum** si así lo solicita, en el plazo de **15 días**, **una décima parte de los miembros de** cualquiera de las Cámaras.

PROCEDIMIENTO AGRAVADO

Se trata de un procedimiento de reforma que protege a ciertas partes del texto constitucional que en su momento se consideraron especialmente sensibles.

Este procedimiento está regulado en el artículo 168 y prevé la protección especial de:

- **Título Preliminar**
- **Sección 1^a del Capítulo II, del Título I.**
- **Título II.**

Son sólo 34 de los 169 artículos de la Constitución (9 artículos del Título Preliminar, 15 del Título I y 10 del Título II).

Se ha criticado por la doctrina (Torres del Moral) la elección de estas partes con especial protección ya que algunas de ellas no son realmente importantes (como ciertos artículos que regulan aspectos no trascendentes relacionados con la Corona) mientras que artículos esenciales de la Carta Magna quedan sin la protección especial que supone este procedimiento especial (como por ejemplo el propio artículo 168, que no tiene la precaución de protegerse a sí mismo). También se critica que no resulte fácil realizar reformas que aumenten los derechos.

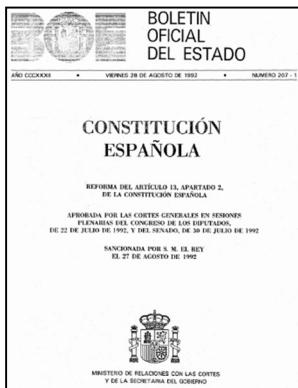
Se procederá a la aprobación del principio por **mayoría de 2/3 de cada Cámara** y **disolución inmediata de las Cortes**.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por **mayoría de 2/3 en cada Cámara**.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a **referéndum** para su ratificación.

REFORMAS REALIZADAS

La constitución española ha sido objeto de **dos reformas** a lo largo de su historia, ambas a través del procedimiento del artículo 167. En ninguna de las dos ocasiones se llegó a celebrar **referéndum** ya que no se solicitó por un número suficiente de parlamentarios.



La primera reforma constitucional consistió en añadir, en el **artículo 13.2** la expresión “y pasivo” referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales. Dicha reforma fue necesaria para que España pudiese ratificar el Tratado de Maastricht.

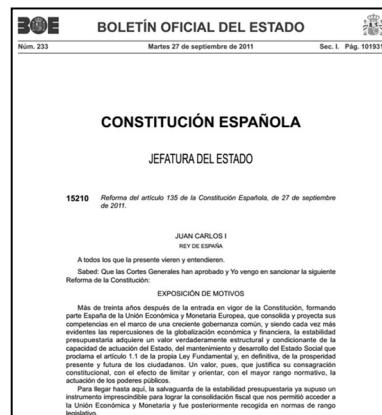
El Gobierno de la Nación acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución al objeto de que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre la eventual contradicción entre la Constitución española y el Tratado. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de fecha 1 de julio de 1992, declaraba que, en efecto, existía dicha contradicción.

Tras la tramitación de la reforma, el Rey sancionó y promulgó la reforma constitucional en el Palacio de Oriente de Madrid, el 27 de agosto de 1992.

La segunda reforma afectó al **artículo 135** y perseguía garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social.

El 26 de agosto de 2011 los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única.

El Rey sancionó y promulgó la reforma en Madrid, el 27 de septiembre de 2011.



LA DEFENSA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN

La defensa jurídica de la Constitución se basa en la existencia del **Tribunal Constitucional**, que tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para realizar el **control de constitucionalidad de normas con rango de ley**, sean del Estado o de las Comunidades Autónomas. Este control se realiza a través del recurso de inconstitucionalidad y de la cuestión de inconstitucionalidad.

El primero es un recurso directo y abstracto, que puede ser promovido por el Presidente del Gobierno, por el Defensor del Pueblo, por 50 Diputados o Senadores o por los Gobiernos o Parlamentos autonómicos.

La otra vía para controlar la constitucionalidad de las normas legales es la cuestión de constitucionalidad. Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley

Queda prohibida la reproducción sin permiso escrito de la Academia CEAPRO. Actualizaciones y mejoras a través de la plataforma de teleformación.

aplicable al caso de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

El Tribunal Constitucional también es competente para conocer el **recurso de amparo** por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución. La garantía de las libertades y derechos fundamentales de las personas está encomendada, en primer lugar, a Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, a través de las vías y remedios que ofrecen las leyes procesales; si bien la Constitución ha establecido un sistema específico y último de tutela de tales derechos, el recurso de amparo constitucional, que ha residenciado en el Tribunal Constitucional. El Tribunal se configura por tanto como órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales y último garante de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución.



Otra de las competencias del Tribunal, que permite la defensa del reparto competencial establecido en la Constitución, es el conocimiento de los **conflictos constitucionales**. Bien entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas o de dos o más Comunidades Autónomas entre sí, bien entre órganos constitucionales del Estado.

También podemos considerar que el Tribunal Constitucional está realizando una defensa jurídica de la Constitución cuando conoce del **conflicto en defensa de la autonomía local**, promovido por municipios y provincias con ocasión de leyes o normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Se asegura que España no firmará ningún tratado internacional que pueda comprometer la primacía real de lo dispuesto en la Constitución a través del **control previo de constitucionalidad de tratados internacionales**, a requerimiento de Gobierno, del Congreso o del Senado. Se trata de un procedimiento en el que se pretende evitar la integración en el Derecho español de normas internacionales contrarias a la Constitución, con lo cual venimos una vez más al Tribunal Constitucional actuando como garante de la Carta Magna.

Pero el Tribunal Constitucional no es el único encargado de la defensa de la Constitución, ya que **todos los jueces y tribunales** están obligados a cumplir la Constitución por encima de cualquier otra norma. En caso de que, a juicio del juez o tribunal, la norma que contradice la Constitución sea una norma con rango de ley, nacerá la obligación de presentar la oportuna cuestión de constitucionalidad.

Si por el contrario la norma que contradice a la Constitución tiene un mero carácter reglamentario, el juez o tribunal no la aplicará, sin perjuicio de su posterior anulación o planteamiento de una cuestión de constitucionalidad.

VALORES SUPERIORES Y PRINCIPIOS INSPIRADORES

CONCEPTO DE VALORES SUPERIORES

Parece necesario iniciar citando el primer artículo de nuestra Constitución, el cual enumera cuales son los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico:

Artículo 1.1

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que **propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.**

Cualquier ordenamiento jurídico está cimentado sobre unos valores, que muestran entre sí una **jerarquía**. Los citados en el artículo primero de nuestra Constitución son, por tanto, los **fundamentos básicos de nuestro ordenamiento jurídico**.

Los valores son **ideales éticos** cuya consecución el Estado se marca como **objetivo**, trata de conseguir y en última instancia, justifican su existencia misma.

Al condensarse en estos valores los ideales de convivencia, debe tratar de lograrse un **consenso** amplio sobre ellos. La consecución de estos valores debe ser algo indiscutible para la gran mayoría de la población.

UTILIDAD

Tal y como señala el profesor Torres del Moral, al que seguiremos en líneas generales a lo largo de este tema, estos valores actúan como **un límite genérico**, ya que deben ser respetados por todos. Nos permiten, además, interpretar todo el resto del texto constitucional y suponen el ideal de conveniencia de los ciudadanos.

Otra importante función que cumplen los valores superiores es la de aclarar cuáles son los **fines últimos** cuya consecución justifican la existencia misma del Estado.

Los valores son ideales que tratan de ser conseguidos, aun reconociendo que **nunca podrán ser totalmente alcanzados**.

Es lógico que las distintas opciones políticas hagan hincapié en la importancia de algunos de estos valores por encima de los demás, pero quedarían claramente fuera de las opciones constitucionalmente admisibles las que negasen un **mínimo imprescindible** para cada uno de ellos.

El orden en el que los valores superiores son citados por la constitución no es aleatorio. El orden en que son citados refleja las **prioridades constitucionales**. Aunque en general todos los valores del artículo primero de la Constitución son tremadamente valiosos, para una correcta convivencia ciudadana, el hecho de

que la **libertad** sea citada en primer lugar nos indica con claridad qué se trata del **valor supremo** del ordenamiento jurídico español. **Los demás valores son instrumentales** y en el fondo, **están a su servicio**.

En ocasiones estos principios pueden chocar entre sí. La libertad y la justicia en ocasiones no pueden conseguirse de manera simultánea. Por tanto, es tarea de los poderes públicos tratar de lograr que todos estos principios sean desarrollados de una manera conjunta.

Si en alguna ocasión alguno de ellos debe ceder en beneficio de otro, dicha **cesión no debe ir más allá de un mínimo admisible** y que sea compatible con la dignidad del ser humano.

El Estado debe valorar las necesidades sociales existentes en cada momento histórico, al objeto de volcar sus principales esfuerzos en la consecución de los valores que **en ese instante necesiten de mayor apoyo**.

Peces-Barba recalca que no se trata de meras declaraciones retóricas, sino de auténticas **normas vinculantes** por lo que los distintos operadores jurídicos tienen la obligación de procurarlos y desarrollarlos, imponiéndose a sí mismos limitaciones a su poder y su discrecionalidad en aras de lograr la máxima realización práctica de estos valores. Se trataría de un mandato que afectaría a los tres poderes del Estado.

Los valores superiores pueden ser calificados con el **criterio interpretativo más importante de todo el ordenamiento jurídico español** y pueden ser **directamente aplicables**. Como indica Garrido Falla, aunque no existiese el artículo sexto de la Constitución, bastaría lo dispuesto en el artículo 1.1 para declarar inconstitucional una ley que estableciera un partido único, al violar de forma manifiesta el valor pluralismo político.

La superioridad de los valores del artículo primero de la Constitución hace que su efecto **se proyecte sobre todo el resto del texto constitucional**. De esta manera, la propia definición de Estado Social y Democrático de Derecho debe ser interpretada a la luz de estos valores. Los importantísimos principios que enumera el artículo 9.3 deben interpretarse, igualmente, teniendo en cuenta la existencia de los citados valores.

La existencia de los valores superiores hace que la ambigüedad constitucional que ha sido señalada en numerosas ocasiones pueda sensiblemente reducirse. Los valores superiores, junto con los numerosos principios que podemos ir descubriendo a lo largo del texto constitucional, **limitan esa ambigüedad**, ya que las interpretaciones posibles deben ser conformes con lo dispuesto en los citados principios y, sobre todo, en los valores superiores.

Los valores, debido a su carácter en cierto modo inaccesible al que nos referíamos anteriormente, **son más bien objetivos a lograr** y que, como indica nuestra Constitución, deben ser propugnados por los poderes públicos.

ANÁLISIS DE CADA UNO DE LOS VALORES

LIBERTAD

Como ya indicamos con anterioridad, la libertad es el **“valor de los valores”**. Tiene un **rango claramente superior** al resto de los valores.

El valor libertad está históricamente asociado al desarrollo de la civilización occidental. Al reconocerse como un ser libre, el hombre se reconoce también como distinto a los demás y portador de una dignidad. Es por ello por lo que no tolera ser tratado de una manera injusta o que se le considere inferior a otros hombres. De la libertad, emanan la justicia y la igualdad.

Se trata del principio que informa todo el Título Primero de la Constitución.

Debemos tener en cuenta que los derechos y libertades que desarrollan el valor superior libertad, deben ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y declaraciones internacionales ratificados por España en estas materias. Éste hecho tiene un gran valor jurídico, ya que obliga a aceptar como fuentes del derecho, a efectos interpretativos, las declaraciones efectuadas por los tribunales internacionales contemplados en los tratados ratificados por España.



JUSTICIA

Comenzaremos nuestro estudio del valor justicia recordando la famosa definición del jurista romano *Ulpiano*, para el cual la justicia era la *constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho*.

El valor justicia aparece reflejado en muchos artículos de la Constitución, a modo de son los títulos VI y IX los que más claramente podemos asociar a este valor superior.

Para que este valor superior pueda ser alcanzado, el **Poder Judicial** (que es el poder del Estado más directamente encargado de su realización) debe ser **dotado de independencia plena**, ya que las interferencias de otros poderes del Estado (y particularmente del poder ejecutivo) serían violaciones inaceptables de este valor.

Al declarar la justicia como valor superior, en realidad estamos reclamando **que se respeten nuestros bienes y derechos o que se nos restituyan aquellos que, de manera injusta, nos han sido arrebatados**.

Obviamente la consideración de lo que es justo va a depender de la sociedad y el momento histórico en el que nos encontramos. Pero no debemos olvidar que el valor justicia está citado tras el valor libertad, con lo cual en España **lo que debe ser considerado como justo queda totalmente limitado por la dignidad de la persona** que dimana de su esencia libre.

Una importante concreción del concepto de justicia en las sociedades actuales es la que denominamos la **justicia distributiva**, es decir, como se distribuyen los recursos escasos existentes. Desde este punto de vista, podríamos hablar de dos formas de distribución, que son parcialmente incompatibles entre sí:

- ✓ La **justicia según la necesidad** de acceso a los bienes, que considera justo otorgar mayores bienes a las personas que más necesidad tienen de los mismos.
- ✓ La **justicia según el mérito**, que considera que lo justo es dar más cantidad de bienes a aquellas personas que más contribuyen a su creación.



En la Constitución española encontramos elementos favorables a cada una de estas dos concepciones. Queda a la decisión de las distintas opciones políticas encontrar el adecuado **punto de equilibrio** entre estas. *Queda prohibida la reproducción sin permiso escrito de la Academia CEAPRO. Actualizaciones y mejoras a través de la plataforma de teleformación.*

dos concepciones de la justicia distributiva y parece claro que acertar a la hora de decidir cuál deba ser este punto de equilibrio es **crítico para el correcto funcionamiento de la sociedad**.

IGUALDAD

La igualdad es un concepto relacional. Por sí misma no es importante, **lo importante es aquello que debe ser igual**.

Nuestra Constitución mantiene las líneas generales que acabamos de citar, aunque es cierto que **la igualdad ante la ley está muy matizada por las genéricas capacidades de las personas, las capacidades económicas y la utilidad común**.

El artículo 2 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** establece que: "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen racial o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

El artículo 14 de la Constitución dispone que: "Los ciudadanos son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Actualmente el valor de la igualdad suele ser predicado de **categorías concretas de personas** y son pocas las ocasiones en las que hablamos de igualdad de **todas** las personas. Las leyes que tratan de concretar las exigencias del valor igualdad suelen afectar, en efecto, a categorías concretas de ciudadanos, tales como los trabajadores, los estudiantes, los deportistas, etc.

Actualmente, por tanto, el valor igualdad suele ser concretado más bien como **"no discriminación"**. Este concepto es más preciso que el genérico de igualdad. Existen no obstante **discriminaciones prohibidas** y **discriminaciones permitidas**.

Llevar a la práctica el valor de la igualdad es una tarea extraordinariamente difícil por el **alto contenido subjetivo** que puede incorporar dicho trabajo. Por ejemplo, aunque están prohibidas las discriminaciones por razón de sexo, la legislación en materia de violencia de género contiene discriminaciones claramente favorables a las mujeres. ¿Supone ello una discriminación prohibida por la Constitución? Parece claro que no, o al menos así lo interpreta nuestro Tribunal Constitucional, que ha establecido que las discriminaciones prohibidas son aquellas que pueden ser denominadas **"discriminaciones odiosas"** es decir, **aquellas discriminaciones no razonables**.

Por tanto hay discriminaciones totalmente prohibidas y discriminaciones, no sólo permitidas, sino obligatorias. Todo ello deriva del auténtico sentido del valor de la igualdad, que se concreta en la obligación de **dar un tratamiento igual a situaciones iguales y un tratamiento desigual a situaciones desiguales**.

Otro aspecto a considerar en relación con el valor igualdad es el matiz introducido en el **artículo 9.2 de la Constitución**, que establece que corresponde a los **poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas**. En base a ello, en muchas ocasiones la ley no trata igual a las dos partes que pueden intervenir en ciertas relaciones jurídicas. Por ejemplo, la ley no trata igual al empresario que al trabajador ni trata igual al empresario que al consumidor.

La corrección de las desigualdades da lugar al nacimiento de los **derechos sociales**, que tratan de establecer una redistribución de la riqueza y del bienestar social protegiendo a los menos favorecidos de la sociedad.

Nuestra Constitución contiene muchos ejemplos de trato desigual a ciertos colectivos para tratar de establecer discriminaciones positivas que les beneficien en busca de un cumplimiento real y efectivo del valor de la igualdad.

Nuestra Constitución también muestra interés por la consecución de la **igualdad entre los territorios**.

Nuestra Constitución, consciente de los peligros de creación de nuevas desigualdades que podrían surgir por el nuevo modelo de organización territorial contenido en la Carta Magna, ~~faculta al Estado~~, en el artículo 149, **para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles** en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Además, en el artículo 139, declara que **“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”**.

A la vista de los artículos citados podemos establecer que nuestra Constitución trata de lograr una **igualdad real y efectiva mediante la compensación de las desigualdades en la distribución de la riqueza entre los individuos y entre los territorios**.

PLURALISMO POLÍTICO

Al contrario de lo que ocurre con la libertad, la justicia y la igualdad, que tienen una amplia historia como valores superiores, el pluralismo político es ~~relativamente novedoso~~ dentro de esta categoría. El hecho de incorporarlo a ella supone en cierto modo tratar de reafiar la importancia del Estado democrático y de lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución.

El pluralismo político es **heredero de las mejores tradiciones políticas de los Estados europeos occidentales**, que tras dolorosas luchas han ido consagrando la libertad de opciones políticas, religiosas, culturales, etc. Al reconocerse como valor superior se está aceptando la tremenda importancia que la variedad de opciones políticas tiene en una sociedad avanzada.

Supone también **reconocer la existencia de opciones diversas** en la sociedad. El sistema político debe reflejar esa diversidad, acogiendo en su seno las distintas tendencias sociales existentes.

Este pluralismo es reflejado en otros artículos de la Constitución, como ocurre en el artículo 20, que al referirse a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, les impone garantizar el acceso a dichos medios a los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

Si realizamos un estudio detallado de lo dispuesto en la Constitución, encontraremos muchas manifestaciones del pluralismo que son reconocidas. Así podemos hablar de que nuestra **Constitución reconoce diversos pluralismos**:

- ✓ **Político.** Sin duda ninguna la manifestación más importante del pluralismo existente en la sociedad. Tiene su manifestación más evidente en la libertad de asociación en partidos políticos, que, en palabras del Tribunal Constitucional, es libertad para la creación de sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. **Los partidos son medio cualificado para la articulación del pluralismo, al que sirven de expresión.** (Sentencia 138/2012, de 20 de junio de 2012, relativa al recurso de amparo promovido por varios particulares y el partido político Sortu)
- ✓ **Lingüístico**

- ✓ **Sindical y de asociaciones empresariales**
- ✓ **Jurídico.** Se admite la existencia de ordenamientos autonómicos junto al estatal, además del derecho foral allí donde exista.
- ✓ **Autonómico.** Incluye sus enseñas y símbolos.
- ✓ **Religioso, ideológico y de creencias personales**

En una sociedad que se reconoce a sí misma como plural, las **decisiones de trascendencia pública solamente pueden ser adoptadas tras un proceso del diálogo** en el que todos los afectados tengan posibilidad de manifestar su postura. Una vez respetado este requisito de diálogo previo, la decisión en sí deberá ser adoptada mediante **procedimientos democráticos y transparentes** según la **regla de la mayoría**. Todo lo anterior son exigencias impuestas por el valor superior del pluralismo político.

Para cumplir la exigencia de toma de decisiones de manera democrática, es necesario establecer un **sistema electoral** con capacidad para recoger esas tendencias sociales con manifestación política y dar entrada a las más significativas en el órgano de diálogo y de toma de decisiones por excelencia, a decir el Parlamento.

Las decisiones públicas, que siempre deben buscar el bien común, aparecen desde este punto de vista como el resultado del **juego de compromisos y concesiones recíprocas** entre las distintas partes afectadas.

Aunque el Estado reconoce la existencia de diversas sensibilidades en el seno de la sociedad y trata de acogerlas y respetarlas, debemos admitir la **existencia de ciertos límites en la posibilidad de disentir**. Estos límites vienen marcados, en primer lugar, por los otros valores superiores (la libertad, la justicia y la igualdad) sin olvidar la dignidad del ser humano. Por otro lado el pluralismo debe respetar los mecanismos de solución de conflictos que ha establecido el Estado (procedimientos extrajudiciales tales como la conciliación, la mediación o el arbitraje o procedimientos judiciales). Un último grupo de límites vienen marcados por los propios derechos de los ciudadanos reconocidos a nivel constitucional.

De todo lo anteriormente dicho podemos concluir que en un sistema pluralista, **existe una cierta competición para lograr la adopción de cierto tipo de decisiones públicas y la Constitución ha establecido una serie de reglas del juego que deben ser respetadas** por todas las partes que compiten.

DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

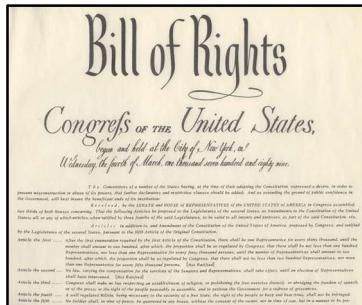
DEFINICIONES BÁSICAS

Para comenzar vamos a tratar de esclarecer algunas cuestiones terminológicas, ya que en esta materia podemos encontrarnos con varios conceptos similares que debemos deslindar debidamente.

- **Derechos constitucionales.** Son aquellos derechos reconocidos en la Constitución.
- **Derechos fundamentales.** Son aquellos derechos de los que es titular el hombre, no por gracia de las normas positivas, sino por el hecho de ser hombre. En este sentido podemos considerar como una expresión sinónima la de **“derechos humanos”**.
- **Libertades públicas.** No resultaría fácil determinar cuáles son los derechos que a su vez podemos considerar como libertades públicas. En todo caso, podemos predicar de ellos que no se agotan en su

privacidad sino que tienen fundamentalmente una trascendencia externa. Son derechos que se ejercitan de manera colectiva.

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS



Esta visión actual de lo que son los derechos humanos no ha aparecido de manera espontánea sino que, por el contrario, es el resultado de una larga evolución tanto histórica como conceptual, no exenta de avances y retrocesos, luchas, victorias y derrotas.

Los **primeros textos** en los que podemos descubrir un conjunto de derechos garantizados a los habitantes de un territorio determinado son la Carta Magna inglesa del S. XIII y los fueros españoles medievales. Se trata, no obstante, de textos muy limitados que tratan a los ciudadanos como meros súbditos a los que se conceden derechos tan sólo por la voluntad real.

Las **primeras declaraciones generales de derechos** aparecen ya en el siglo XVIII con las declaraciones de los derechos de las colonias norteamericanas y en la Declaración francesa de los derechos del hombre y de los ciudadanos del año 1789. En estos textos sí que se reconocen una serie de derechos fundamentales pertenecientes a las personas por el primer derecho de serlo y no por el simple reconocimiento estatal. Éstos derechos son conjuntos de facultades que las habilitan para actuar de una manera libre y sin que los poderes públicos puedan interferir en las respectivas esferas en las que actúan.

La aparición del **cristianismo** es importante por su aportación al concepto de la dignidad de la persona, dotada de libre albedrío.

Con la aparición del **Estado liberal** hacen su aparición un conjunto de derechos que en la actualidad conocemos como **derechos civiles**. Los derechos civiles, también denominados derechos individuales, son el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personal, la libertad religiosa y de culto, a la propiedad privada, a la herencia, al libre comercio, etc.

Con las revoluciones democráticas que se desarrollaron a mitad del siglo XIX se fueron introduciendo en las Constituciones europeas un nuevo grupo de derechos fundamentales, que son conocidos con el nombre de derechos de participación política o simplemente, **derechos políticos**. Entre ellos podemos encontrar el derecho de voto, el de reunión, el de manifestación, el de peticIÓN, etc.

En el siglo XX, comienza a reflejarse en las Constituciones un tercer conjunto de derechos fundamentales, que son conocidos con el nombre de **derechos sociales**.

La aparición del **Estado del bienestar** hace que los poderes públicos se encarguen de promover unas condiciones de igualdad efectiva y que queden reconocidos derechos como el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la salud, a la educación, a la libre sindicación, etc.

Para algunos autores existiría incluso una **cuarta generación** de derechos, que son aquellos relacionados con el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o el uso de las técnicas genéticas. Encontraríamos aquí derechos como el derecho a la privacidad en el uso de las nuevas tecnologías o el derecho al olvido digital.

CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Queda prohibida la reproducción sin permiso escrito de la Academia CEAPRO. Actualizaciones y mejoras a través de la plataforma de teleformación.

A la vista de lo anterior, podemos terminar de delimitar lo que hoy día conocemos como Derechos Humanos. Sus características serían las siguientes:

- ✓ **Imprescriptibles.** Son derechos que ni se adquieren ni se pierden por el simple transcurso del tiempo.
- ✓ **Inalienables.** No se pueden hacer de otro, no son transmisibles de ninguna manera ya que pertenecen a su titular de manera inseparable.
- ✓ **Irrevocables.** No pueden quedar sin efecto por ningún tipo de decisión judicial/administrativa o de cualquier otra clase.
- ✓ **Universales.** Pertenecen a cualquier ser humano por el mero hecho de serlo.
- ✓ **Carácter absoluto.** Pertenecen al ser humano de una manera total.
- ✓ **Cualquier restricción contra ellos es contra-natura.**

DERECHOS CONSTITUCIONALES

Los derechos constitucionales son aquellos que aparecen recogidos de manera explícita en la Carta Magna.

El grado de protección del que disponen los distintos derechos garantizados en la Constitución depende de su ubicación.

El grueso de los derechos se encuentra en el **Título I**, aunque podemos encontrarnos derechos constitucionales **fuera** de dicho título. Por ejemplo, el artículo 2, situado en el Título Preliminar, reconoce el derecho de todos los españoles a usar la lengua castellana.

GARANTÍAS Y CASOS DE SUSPENSIÓN

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

CONCEPTO

La Constitución establece una serie de mecanismos que buscan garantizar el debido respeto a los derechos que ella misma reconoce.

Dichas garantías aparecen en el **Capítulo IV del Título I**, bajo la rúbrica “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”.

Vamos a analizar a continuación las **garantías genéricas** que se establecen para los distintos bloques de derechos, pero debemos recalcar que, en los respectivos artículos que van tratando cada uno de estos derechos, en ocasiones existen una serie de **garantías especiales** que afectan a cada derecho en concreto.

Por otro lado, también debemos citar que en ocasiones el constituyente ha establecido una serie de **limitaciones** al garantizar cada derecho. Ello es así porque pocos derechos son absolutos y la mayoría de ellos deben ser limitados cuando colisionan con otros derechos fundamentales.

Aunque, como vamos a ver a continuación, existen garantías generales que son de aplicación a todos los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución, el que un determinado derecho o libertad aparezca en uno u otro Capítulo o Sección del Título I será lo que determine una mayor o menor protección jurídica.

GARANTÍAS QUE SON DE APLICACIÓN A TODOS LOS DERECHOS DEL TÍTULO I

Todos los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución gozan de dos garantías generales, que son las siguientes:

- El **Defensor del Pueblo**, como alto comisionado de las Cortes Generales, es designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.
- **No pueden resultar afectados por decretos-ley**. En concreto, tal y como aclaró la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso RUMASA, lo que no puede resultar afectado es el contenido esencial del derecho.

PRIMER NIVEL DE PROTECCIÓN. GARANTÍAS PARA LOS DERECHOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN

Podemos considerar como derechos de especial protección los contemplados en la **Sección Primera del Capítulo II del Título I** de la Constitución (artículos 15 al 29). Dentro de este bloque podríamos incluir parcialmente el derecho a la igualdad reconocido en el **artículo 14** y, también de manera parcial, el derecho reconocido en el **artículo 30** a la objeción de conciencia. Las garantías de las que gozan estos derechos son las siguientes:

- En primer lugar, los derechos y libertades que se encuentran reconocidos en los artículos 15 al 29 de la Constitución deben ser regulados por **ley orgánica**. El **artículo 14** no goza de esta protección.
- En segundo lugar, los artículos 15 al 29 de la Constitución están protegidos por el **procedimiento agravado de reforma constitucional**. Tan poco esta garantía es aplicable al **artículo 14**.
- En tercer lugar, todos estos derechos y libertades **vinculan directamente a los poderes públicos**, sin necesidad alguna de desarrollo legislativo adicional, por lo que pueden ser alegados directamente ante los tribunales.
- En cuarto lugar, cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y en la Sección Primera ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de **preferencia y sumariedad**. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que esta garantía es aplicable también a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.
- En quinto y último lugar, cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y en la Sección Primera a través del **recurso de amparo** ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable también a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

SEGUNDO NIVEL DE PROTECCIÓN. GARANTÍAS PARA LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN ORDINARIA

Queda prohibida la reproducción sin permiso escrito de la Academia CEAPRO. Actualizaciones y mejoras a través de la plataforma de teleformación.

Los derechos que podemos considerar dentro de este bloque son aquellos que aparecen recogidos en la **Sección Segunda del Capítulo II del Título I** de la Constitución (artículos 30 al 38). Las garantías establecidas para este grupo de derechos son las siguientes:

- **Reserva de ley**, es decir, todos estos derechos deben ser regulados por medio de ley, aunque no se exige que sea orgánica.
- Estos derechos gozan de la característica de la **aplicabilidad directa**, es decir, no es necesario desarrollo legislativo previo para que el derecho despliegue su plena eficacia.

Al contrario de lo establecido en el bloque anterior, la protección de estos derechos no se realiza por medio de un procedimiento judicial especial ni por medio del recurso de amparo.

GARANTÍAS PARA LOS DERECHOS INCLUIDOS EN EL TERCER NIVEL DE PROTECCIÓN

Los derechos que podemos incluir en dentro de este tercer bloque son aquellos que se recogen en el **Capítulo III del Título I**, denominado "De los principios rectores de la política social y económica".

Llama mucho la atención que la Constitución no los denomine derechos sino **principios rectores**. Se trata de un bloque de derechos de marcado **carácter social**. Estos derechos **intervienen en la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos**. Sólo podrán ser legados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrolle. No gozan de la protección ni del recurso de amparo ni del procedimiento judicial preferente y sumario.

RESTRICCIONES

Las restricciones a las que pueden ser sometidas los derechos constitucionales aparecen reguladas en el **Capítulo V del Título I**, que se denomina "De la suspensión de los derechos y libertades" y que consta de un único artículo, el **55**.

Debemos interpretar estas restricciones como **medidas excepcionales ante situaciones de gravedad**, que requieren una actuación especial de las autoridades para **restablecer cuanto antes la situación de normalidad**.

SUSPENSIÓN GENERAL

En primer lugar, previa declaración del correspondiente estado excepcional, pueden ser establecidas limitaciones generales a ciertos derechos que afectarían al conjunto de los ciudadanos. Estas limitaciones serían las siguientes:

- **Estado de Excepción**. Se declara por el Gobierno, autorizado por el Congreso. Pueden suspenderse los siguientes derechos:
 - Artículo 17.1 y 2. **Derecho a la libertad y duración máxima de la detención preventiva**.
 - Artículo 18.2 y 3. **Inviolabilidad de domicilio y secreto de las comunicaciones**.
 - Artículo 19. **Libertad de residencia y circulación**.
 - Artículo 20.1 a) y d). **Libertad de expresión e información**.

- Artículo 20.5. **Secuestro de publicaciones, sólo por resolución judicial.**
- Artículo 21. **Derecho de reunión.**
- Artículo 28.2. **Derecho de huelga.**
- Artículo 37.2. **Derecho de adoptar medidas de conflicto colectivo.**
- **Estado de Sitio.** Se declara por el Congreso, a propuesta exclusiva del Gobierno. Pueden suspenderse los siguientes derechos:
 - **Todos** los que pueden suspenderse ante un **estado de excepción**
 - Artículo 17.3. **Derechos del detenido a ser informado de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligado a declarar, y a la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales.**

SUSPENSIÓN INDIVIDUAL

Este tipo de suspensiones requiere de **regulación por Ley Orgánica**. De manera individualizada, se podrán suspender a personas concretas relacionadas con **delitos de terrorismo y bandas armadas** los siguientes derechos fundamentales:

- Artículo 17.2.- **Duración máxima de la detención preventiva.**
- Artículo 18.2 y 3.- **Inviolabilidad de domicilio y secreto de las comunicaciones.**

DERECHO DE PROTECCIÓN A LA SALUD

El derecho a la protección de la salud se reconoce en el artículo 43 de la Constitución española de 1978 cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

El artículo 43 se encuentra en el Capítulo III del Título I de la Constitución, bajo la rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 53.3 “el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” y “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Estos principios rectores vinculan a los poderes públicos, pero no son directamente aplicables, lo cual plantea problemas en los casos en los que no exista un desarrollo legislativo.

¿Entonces qué se traduce entonces esa vinculación?

- En el plano legislativo, el contenido de dichos principios vincula al legislador al regular las materias del Capítulo III.

Ahora bien, no puede perderse de vista que, a diferencia de lo que sucede con los derechos constitucionales del Capítulo II, los principios rectores carecen de un “contenido esencial” que la ley deba garantizar, por lo que la capacidad conformadora del legislador es amplia.

- En el plano ejecutivo, el Gobierno debe llevar a cabo su función de dirección política así como en el ejercicio de sus potestades normativas y ejecutivas ateniéndose al contenido de dicho principio.
- En el plano judicial, los referidos principios constituyen un parámetro para enjuiciar la legalidad de una determinada disposición.
- Para terminar es preciso señalar que el artículo 43 de la Constitución tiene otro valor fundamental: el reconocimiento asistencia sanitaria como servicio público, con las consiguientes notas de igualdad, universalidad y continuidad.

De todo lo anterior, se colige además que es el ámbito de la legalidad ordinaria donde se desarrolla y delimita el contenido del derecho a la salud.

A este respecto, debemos señalar como norma fundamental la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), que tiene por objeto la regulación de todas las actuaciones tendentes a hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reguladas en el artículo 43 y concordantes de la Constitución. (art.1.1), que tiene carácter básico en el sentido del artículo 149.1.16 de la Constitución.

Además, también debemos citar como normas básicas en este ámbito: (i) la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de Autonomía del Paciente y derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica y (ii) la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS).

Desde otro punto de vista, la parte orgánica de la Constitución recoge otra serie de preceptos que afectan a esta materia desde un punto de vista competencial.

Por un lado, el artículo 149.1.16º reserva al Estado competencia exclusiva en “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la Sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”, y el artículo 148.1.21º reconoce que las CCAA podrán asumir competencias en materia de “Sanidad e higiene”.

Por su parte, el artículo 149.1.1º declara que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, lo que, en conexión con el artículo 43 y 139.2, lleva a la exigencia de un sistema normativo en materia de sanidad de alcance nacional.

También debe tenerse en cuenta el artículo 149.1.17º que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CCAA”.

Por último, debemos hacer una mención al alcance subjetivo del derecho a la protección de la salud, que se encuentra delimitado por las leyes que desarrollan el artículo 43.

Así, la LGS reconoce tal derecho (y a la asistencia sanitaria) a todos los españoles y a los extranjeros que tengan residencia en territorio nacional (1.2), que estarán legitimados, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, para el ejercicio de los derechos que esta ley establece. Además, los extranjeros no residentes en España, así como los españoles fuera del territorio nacional, tendrán garantizado tal derecho en la forma que las leyes y convenios internacionales establezcan.(1.3).

Ahora bien, el acceso de los ciudadanos a la asistencia sanitaria pública se encuentra regulado en el art. 3 de la LCCSNS, cuya redacción ha sido modificada recientemente a través del Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

La principal novedad consiste **desligar la asistencia sanitaria al concepto de asegurado y beneficiario, y vincularlo a la residencia en España**. Igualmente, se reconoce la asistencia sanitaria que se presta a las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España en los mismos términos que la reconocida a la personalidad de nacionalidad española.

Así, conforme al citado precepto 3 en su nueva redacción:

“1. Son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todas las personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en el territorio español.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas con derecho a la asistencia sanitaria en España en aplicación de los reglamentos comunitarios de coordinación de sistemas de Seguridad Social o de los convenios bilaterales que comprendan la prestación de asistencia sanitaria, tendrán acceso a la misma, siempre que residan en territorio español o durante sus desplazamientos temporales a España, en la forma, extensión y condiciones establecidos en las disposiciones comunitarias o bilaterales indicadas.

2. Para hacer efectivo el derecho al que se refiere el apartado 1 con cargo a los fondos públicos de las administraciones competentes, las personas titulares de los citados derechos deberán encontrarse en alguno de los siguientes supuestos:

a) Tener nacionalidad española y residencia habitual en el territorio español.

b) Tener reconocido su derecho a la asistencia sanitaria en España por cualquier otro título jurídico, aun no tener una residencia habitual en territorio español, siempre que no exista un tercero obligado al pago de dicha asistencia.

c) Ser persona extranjera y con residencia legal y habitual en el territorio español y no tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía.

3. Aquellas personas que de acuerdo con el apartado 2 no tengan derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, podrán obtener dicha prestación mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores de este artículo no modifica el régimen de asistencia sanitaria de las personas titulares o beneficiarias de los regímenes especiales gestionados por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, la Mutualidad General Judicial y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, que mantendrán su régimen jurídico específico.”

Del mismo modo, el artículo 3 ter que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 3 ter. Protección de la salud y atención sanitaria a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español.

1. Las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española, tal y como se establece en el artículo 3.1.

2. La citada asistencia será con cargo a los fondos públicos de las administraciones competentes siempre que dichas personas cumplan todos los siguientes requisitos:

a) No tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía, en virtud de lo dispuesto en el derecho de la Unión Europea, los convenios bilaterales y demás normativa aplicable.

b) No poder exportar el derecho de cobertura sanitaria desde su país de origen o procedencia.

c) No existir un tercero obligado al pago”.



Academia CEAPRO
Tema de prueba