

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Catedrático Emérito de Derecho Constitucional (UNED)

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional (UCM)

DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

**Tomo II. Derechos fundamentales
y órganos del Estado**

Séptima edición

Prólogo de
Óscar Alzaga Villaamil

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN	27
ABREVIATURAS.....	29

CAPÍTULO I

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN

1. LA LIBERTAD COMO IDEAL HUMANISTA DE OCCIDENTE	31
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DECLARACIONES DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES.....	32
3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN.....	35
4. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	38
4.1. Derechos fundamentales y <i>status</i> , según Jellinek	38
A) El <i>status pasivo</i> o <i>status subiectionis</i>	39
B) El <i>status negativo</i> o <i>status libertatis</i>	39
C) El <i>status positivo</i> o <i>status civitatis</i>	39
D) El <i>status activo</i> o <i>status</i> de la ciudadanía activa	39
4.2. Clasificación de los derechos fundamentales en función de su garantía constitucional.....	39
A) Derechos fundamentales dotados de las máximas garantías.....	41
B) Derechos y deberes de los ciudadanos	42
C) Los principios rectores de la política social y económica.....	42
4.3. Clasificación clásica de los derechos y libertades	43
A) Derechos y libertades individuales; en ocasiones llamados «derechos y libertades de ámbito personal»	43
B) Derechos y libertades de la esfera privada de la persona	43
C) Las libertades públicas.....	43
D) Los derechos políticos.....	43
E) Las libertades económicas	43
F) Los derechos sociales	43
G) Las obligaciones constitucionalizadas.....	43

	Pág.
4.4. Derechos fundamentales y garantías institucionales.....	44
BIBLIOGRAFÍA	44

CAPÍTULO II NACIONALIDAD Y EXTRANJERÍA

1. LA NACIONALIDAD	47
1.1. La nacionalidad en la sistemática de la Constitución.....	47
1.2. Concepto constitucional de nacionalidad	48
1.3. La doble nacionalidad	51
2. LA EXTRANJERÍA EN LA CONSTITUCIÓN	51
2.1. Los extranjeros en España.....	51
2.2. Los extranjeros y el derecho a participar en los asuntos públicos.....	55
2.3. La extradición	57
2.4. El derecho de asilo.....	59
BIBLIOGRAFÍA	61

CAPÍTULO III DERECHOS Y LIBERTADES INDIVIDUALES

1. LA DIGNIDAD DE LA PERSONA	63
2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.....	65
2.1. La titularidad del derecho a la igualdad.....	66
2.2. La igualdad ante la ley	67
2.3. La igualdad en la aplicación de la ley	69
2.4. Las discriminaciones específicamente vedadas	69
A) El nacimiento y la raza.....	70
B) El sexo.....	70
C) Religión u opinión	72
D) Cualquier otra condición o circunstancia personal o social	73
3. EL DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL.....	74
3.1. El derecho a la vida.....	74
3.2. El derecho a la integridad física y moral.....	79
4. LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA.....	81
5. EL DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD	85
5.1. El principio de legalidad en lo concerniente a restricciones de esta libertad.....	85
5.2. Requisitos constitucionales de la detención preventiva	86
5.3. Las garantías procesales de la detención.....	87
5.4. El procedimiento de <i>habeas corpus</i>	89
5.5. El plazo máximo de duración de la prisión provisional.....	90
6. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....	90
BIBLIOGRAFÍA	95

**CAPÍTULO IV
DERECHOS Y LIBERTADES DE LA ESFERA PRIVADA**

1. EL DERECHO AL HONOR, A LA INTIMIDAD PERSONAL Y A LA PROPIA IMAGEN	99
1.1. El derecho al honor.....	100
1.2. El derecho a la intimidad personal y familiar.....	101
1.3. La limitación del uso de la informática.....	102
1.4. El derecho a la propia imagen	103
2. LA INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO	104
3. EL DERECHO AL SECRETO DE LAS COMUNICACIONES	106
4. LAS LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA	112
BIBLIOGRAFÍA	115

**CAPÍTULO V
LAS LIBERTADES PÚBLICAS**

1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	119
1.1. Concepto y alcance de ambos derechos	119
A) La libertad de expresión.....	120
B) El derecho de información	120
1.2. La libertad literaria, artística, científica y técnica	122
1.3. La libertad de cátedra.....	122
1.4. Los límites en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información.....	125
1.5. Las garantías de los derechos informativos	128
A) El derecho de réplica.....	128
B) La cláusula de conciencia y el secreto profesional.....	128
C) La prohibición de censura previa y el secuestro de publicaciones...	129
D) El régimen legal especial y el control parlamentario de los medios de comunicación social estatales	129
2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA	130
2.1. El derecho a la educación.....	131
2.2. La libertad de enseñanza	133
3. LOS DERECHOS DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN	138
3.1. Introducción.....	138
3.2. Antecedentes históricos	140
3.3. Consideraciones y disposiciones generales válidas para ambos derechos.....	141
3.4. El reconocimiento del derecho de reunión pacífica y sin armas	142
3.5. El reconocimiento del derecho de reunión en lugares de tránsito público y del de manifestación	144
4. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN.....	145
4.1. Antecedentes históricos	145
4.2. El concepto de este derecho	146

	Pág.
4.3. Alcance general del art. 22 CE.....	147
4.4. Titulares del derecho.....	148
4.5. Adquisición de la personalidad jurídica e inscripción registral.....	149
4.6. Asociaciones ilícitas.....	150
BIBLIOGRAFÍA	151

CAPÍTULO VI

LOS DERECHOS POLÍTICOS

1. INTRODUCCIÓN	155
2. EL DERECHO DE PETICIÓN.....	156
3. EL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS.....	160
3.1. El derecho a participar directamente	161
3.2. El derecho a participar mediante representantes	166
3.3. Los partidos políticos como instrumentos para la participación política.	168
A) Breve referencia histórica al origen y evolución de los partidos po- líticos.....	168
B) Los partidos ante el ordenamiento jurídico.....	169
C) Los partidos en la Constitución española de 1978	171
D) La Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos	174
E) La financiación de los partidos.....	175
4. EL DERECHO AL ACCESO A LAS FUNCIONES Y CARGOS PÚBLICOS.....	176
BIBLIOGRAFÍA	178

CAPÍTULO VII

LAS LIBERTADES ECONÓMICAS

1. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA	181
1.1. Su origen	181
1.2. El significado del concepto «Constitución económica»	183
1.3. El constitucionalismo económico de nuestra Constitución de 1978	184
2. EL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA.....	187
2.1. La evolución del concepto	187
2.2. La función social de la propiedad y el contenido esencial de este derecho.	189
2.3. La reserva de ley en materia de propiedad.....	192
2.4. La expropiación forzosa	193
3. EL DERECHO DE FUNDACIÓN	195
4. LA LIBERTAD DE EMPRESA.....	197
BIBLIOGRAFÍA	199

CAPÍTULO VIII

LOS DERECHOS SOCIALES

1. INTRODUCCIÓN	203
2. EL DERECHO AL TRABAJO.....	204

	Pág.
2.1. El derecho y el deber al trabajo.....	204
2.2. El derecho a la libre elección de profesión u oficio	208
3. EL DERECHO DE SINDICACIÓN Y LA LIBERTAD SINDICAL. EL DERECHO DE HUELGA.....	210
3.1. El derecho de sindicación y la libertad sindical.....	210
A) Los sindicatos	210
B) El derecho a sindicarse libremente	211
3.2. El derecho de huelga.....	213
4. LOS DERECHOS SOCIALES PROCLAMADOS COMO PRINCIPIOS	215
4.1. La protección de la familia.....	219
A) Familia y matrimonio	221
B) Consideraciones constitucionales respecto de los hijos y las madres.....	224
4.2. Los derechos culturales	226
4.3. Otros derechos protegidos como principios.....	228
4.4. Sobre el resto de principios como tareas del Estado.....	229
5. LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALIZADAS	230
5.1. El deber de defender a España.....	231
5.2. La obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos	232
5.3. Otras obligaciones constitucionales	234
BIBLIOGRAFÍA	235

CAPÍTULO IX

LAS GARANTÍAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS (I)

1. LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS	237
1.1. Los distintos límites de los derechos y libertades	237
1.2. La regulación de los derechos fundamentales	239
1.3. La reserva de ley.....	241
A) Diversidad de tipos de reserva de ley	241
B) La reserva de ley que establece el art. 53.1 CE	242
C) Las reservas de ley específicas, que se disponen respecto del Título I CE	245
1.4. El respeto del contenido esencial del derecho	246
2. LOS DIFERENTES NIVELES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN.....	248
2.1. Las garantías de los derechos reconocidos en el art. 14 y en la Sección 1.ª del capítulo segundo.....	250
A) Reserva de Ley Orgánica.....	250
B) Un procedimiento de reforma constitucional particularmente rígido.	250
C) Dos recursos específicos de amparo. Uno ante los tribunales ordinarios y otro —el recurso de amparo, propiamente dicho— ante el Tribunal Constitucional	250
2.2. Los Tribunales de Justicia Internacionales	254

	Pág.
A) La protección de los derechos fundamentales en la órbita del Consejo de Europa	255
B) La protección de los derechos fundamentales en la órbita de la Unión Europea	256
BIBLIOGRAFÍA	257

CAPÍTULO X

LAS GARANTÍAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS (II)

1. EL DEFENSOR DEL PUEBLO	261
1.1. El origen de esta institución.....	261
1.2. Naturaleza y funciones	263
1.3. Nombramiento, prerrogativas e incompatibilidades.....	266
2. LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES.....	267
2.1. La suspensión general de derechos.....	267
A) El estado de alarma.....	269
B) El estado de excepción.....	270
C) El estado de sitio	273
2.2. La suspensión individualizada de los derechos	273
BIBLIOGRAFÍA	275

CAPÍTULO XI

LA MONARQUÍA

1. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA.....	277
1.1. La legitimación de la monarquía	277
1.2. El proceso de evolución desde la monarquía absoluta hasta la monarquía parlamentaria.....	280
1.3. La monarquía parlamentaria en el art. 1.3 de la Constitución de 1978...	283
2. EL REY COMO JEFE DEL ESTADO	286
BIBLIOGRAFÍA	287

CAPÍTULO XII

EL REY

1. EL REY COMO ENCARNACIÓN DE LA CORONA.....	289
1.1. Los títulos del rey.....	289
1.2. La inviolabilidad e irresponsabilidad del rey	290
1.3. La dotación de la Corona y la Casa del Rey	295
2. SUCESIÓN, REGENCIA Y TUTELA DEL REY	297
2.1. La sucesión en la Corona.....	297
2.2. La regencia	302

	Pág.
2.3. El tutor.....	304
BIBLIOGRAFÍA	306

**CAPÍTULO XIII
LAS FUNCIONES DEL REY**

1. LAS FUNCIONES DEL REY	309
1.1. Su alcance actual	309
1.2. La clasificación de las facultades regias	312
2. EL REY Y EL GOBIERNO	313
2.1. La designación y el cese del Gobierno	314
A) Proponer el candidato a presidente del Gobierno	314
B) Nombrar al presidente del Gobierno y poner fin a sus funciones...	316
C) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su presidente.....	317
2.2. Otras funciones del rey respecto del Gobierno	318
A) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros.....	318
B) Expedir los decretos acordados en Consejo de Ministros, nombramientos de empleos civiles y militares, y otorgamiento de honores y distinciones	319
C) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.....	322
D) Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos...	323
E) Otras funciones.....	324
3. EL REY Y LAS CORTES.....	324
3.1. Sancionar y promulgar las leyes	325
3.2. Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución	326
3.3. Manifiestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados	327
3.4. Declarar la guerra y hacer la paz	328
4. EL REY Y LA JUSTICIA	328
5. EL REY Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	329
6. LA INSTITUCIÓN DEL REFRENDO.....	330
BIBLIOGRAFÍA	332

**CAPÍTULO XIV
LAS CORTES GENERALES**

1. ORIGEN HISTÓRICO.....	335
1.1. De la terminología.....	335
1.2. De la institución	337
2. EL TRATAMIENTO DE LAS CORTES EN LA SISTEMÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN.....	338

	Pág.
3. NATURALEZA Y CARACTERES.....	339
3.1. Poder político y órgano constitucionalmente limitado	339
3.2. Órgano representativo	341
3.3. Órgano colegiado y deliberante.....	344
3.4. Órgano dotado de publicidad.....	345
3.5. Órgano autónomo.....	346
3.6. Órgano permanente	347
3.7. Órgano inviolable.....	348
4. EL BICAMERALISMO	349
4.1. La opción bicameral	349
A) Las consideraciones que tradicionalmente se han invocado en favor del bicameralismo	349
B) La segunda Cámara en nuestra Historia constitucional.....	351
C) Las incógnitas contemporáneas sobre el bicameralismo	352
D) La opción de la Constitución de 1978. El bicameralismo imperfecto.	353
4.2. La posible reforma del Senado.....	354
A) La apertura del debate sobre la reforma.....	354
B) La solicitud de informe al Consejo de Estado	356
C) Las dificultades objetivas para consensuar la reforma de nuestro Senado.....	356
BIBLIOGRAFÍA	358

CAPÍTULO XV

LA COMPOSICIÓN DE LAS CÁMARAS

1. REFERENCIA A LA RELACIÓN ENTRE LA COMPOSICIÓN Y LAS FUNCIONES DE UN ÓRGANO	361
1.1. ¿La función hace al órgano?.....	361
1.2. La composición de las Cámaras y el sistema electoral	362
A) El sistema electoral mayoritario.....	363
B) Sistema electoral de representación proporcional.....	363
2. LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	364
2.1. La gestación en las Constituyentes del correspondiente consenso	364
2.2. Los criterios constitucionalizados	365
A) Una doble limitación numérica de los miembros que componen el Congreso	365
B) Opción en pro de la circunscripción provincial, sin perjuicio de una representación específica para Ceuta y Melilla	367
C) Asignación de una representación mínima a cada circunscripción provincial, complementada por una distribución de escaños en proporción a la población	367
D) Asunción del criterio de representación proporcional.....	368
2.3. Características del sufragio	373
A) Sentido y precedentes de la previsión constitucional	373
B) Sufragio universal	374
C) Sufragio libre	375

	Pág.
D) Sufragio igual	375
E) Sufragio directo.....	375
F) Sufragio secreto.....	375
3. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO	376
3.1. La disposición constitucional.....	376
3.2. La especial condición de los senadores designados por las CCAA.....	378
4. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL	380
4.1. El derecho de sufragio universal directo	380
A) El derecho de sufragio activo.....	380
B) El derecho de sufragio pasivo.....	381
4.2. La Administración electoral	382
A) Las Juntas Electorales.....	382
B) Las Mesas y Secciones Electorales.....	383
C) La Oficina del Censo Electoral.....	383
4.3. El procedimiento electoral	383
A) Presentación y proclamación de candidatos.....	384
B) La campaña electoral	384
C) La votación	387
D) El escrutinio y la proclamación de electos	387
4.4. Recursos electorales.....	388
A) Recursos ante la Administración electoral	388
B) El recurso contencioso electoral	389
5. LA ADQUISICIÓN Y LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO O DE SENADOR ELECTO	391
BIBLIOGRAFÍA	393

CAPÍTULO XVI

LOS PARLAMENTARIOS Y SUS PRERROGATIVAS

1. EL ESTATUTO DE LAS CORTES Y DE LOS PARLAMENTARIOS	395
2. LA EXCLUSIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO	396
2.1. Mandato imperativo y mandato representativo.....	396
2.2. El sentido histórico del mandato representativo	397
2.3. Significado actual del mandato representativo	398
A) La cuestión en la doctrina.....	398
B) Las tesis del Tribunal Constitucional	400
3. LA INVIOABILIDAD Y LA INMUNIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS	401
3.1. La distinción entre dos conceptos afines.....	401
3.2. Su origen histórico.....	403
A) Las raíces medievales inglesas.....	403
B) La Revolución francesa.....	404
C) La cuestión de la discutida continuidad por la revolución continental de los precedentes ingleses.....	406

	Pág.
D) La asunción de la inviolabilidad y de la inmunidad en los siglos XIX y XX.....	407
3.3. Perdurabilidad actual y límites de la inviolabilidad parlamentaria	408
3.4. La inmunidad en el siglo XX.....	410
3.5. Hacia la superación de la crisis de la institución de la inmunidad parlamentaria	413
A) La inconsistencia actual de la inmunidad parlamentaria en Occidente.....	413
B) La crisis de la inmunidad parlamentaria en España	414
4. EL FUERO ESPECIAL DE LOS PARLAMENTARIOS.....	418
5. OTROS DATOS DEL <i>STATUS</i> DE LOS PARLAMENTARIOS.....	419
5.1. La retribución de los parlamentarios	419
5.2. Los parlamentarios en sus reuniones informales	421
BIBLIOGRAFÍA	422

CAPÍTULO XVII

LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

1. REMISIÓN AL ESTUDIO DEL REGLAMENTO DE LAS CÁMARAS	425
2. LA ESTRUCTURA DE LAS CÁMARAS.....	426
2.1. Introducción.....	426
2.2. Órganos de dirección y de gobierno interno	427
A) El presidente.....	427
B) Las Mesas.....	430
2.3. Órganos de actividad de las Cámaras	431
A) El Pleno	431
B) Las Comisiones.....	432
2.4. La Diputación Permanente.....	437
A) Concepto	437
B) Antecedentes históricos	438
C) Regulación constitucional.....	439
3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	440
3.1. Su significado en las Cámaras.....	440
3.2. La Junta de Portavoces	445
BIBLIOGRAFÍA	446

CAPÍTULO XVIII

FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES

1. CONSIDERACIONES GENERALES	449
2. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.....	451
3. COMPETENCIAS DESEMPEÑADAS POR LAS CORTES GENERALES	452
3.1. Funciones jurídicas.....	452

	Pág.
A) Modalidades de funciones normativas.....	452
B) Procedimiento legislativo (concepto y tipos).....	454
C) Iniciativa legislativa.....	455
D) Procedimiento legislativo común del Congreso de los Diputados...	465
E) Especialidades en el procedimiento legislativo del Congreso	466
F) Procedimiento legislativo ordinario del Senado	468
G) Procedimientos legislativos especiales del Senado	470
H) Deliberación por el Congreso sobre el texto aprobado por el Senado.	471
I) Actos de control jurídico de las Cortes sobre actos del Gobierno...	472
3.2. Funciones políticas	473
A) Concepto de función de control.....	474
B) Actos de control parlamentario como inspección	475
C) Actos de control como deliberación crítica	478
D) Actos de control en forma de autorizaciones	479
E) Control <i>lato sensu</i> como mando sobre el Gobierno. Remisión	479
F) El control del Gobierno en funciones.....	479
3.3. Funciones financieras	480
3.4. Otras funciones	481
A) Funciones de dirección política.....	481
B) Nombramientos.....	482
C) Funciones relacionadas con la Corona	483
D) Acusación por traición o delitos contra la seguridad del Estado, del presidente y los demás miembros del Gobierno	484
4. FUNCIONES EJERCIDAS EN COMÚN O INDIVIDUALIZADAMENTE POR LAS CÁMARAS.....	485
4.1. Funciones ejercidas en reunión conjunta de ambas Cámaras	485
4.2. Funciones comunes a las dos Cámaras	485
A) Funciones parlamentarias básicas	485
B) Funciones asumidas independientemente por las Cámaras en vir- tud de su autonomía	485
4.3. Funciones específicas del Congreso de los Diputados	486
4.4. Funciones específicas del Senado	486
BIBLIOGRAFÍA	488

CAPÍTULO XIX

EL GOBIERNO

1. INTRODUCCIÓN	491
1.1. La universalidad de la acción de gobernar	491
1.2. Las diversas acepciones de la expresión «Gobierno»	492
1.3. Modelos de poderes ejecutivos en el Derecho comparado	493
A) Referencia a los modelos básicos	493
B) El Gobierno en el sistema presidencialista y en el parlamentario ...	494
1.4. El Gobierno en el constitucionalismo histórico español.....	495
1.5. La actitud de nuestros constituyentes ante la institución del Gobierno ...	497
2. LA POSICIÓN DEL GOBIERNO EN UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO	500

	Pág.
2.1. Evolución histórica	501
2.2. El principio de responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes Generales	502
A) Introducción	502
B) Las responsabilidades en que incurran los miembros del Gobierno por vulneración del ordenamiento jurídico	503
C) El concepto de responsabilidad política del Gobierno.....	506
D) La exigencia de responsabilidad política en la Constitución de 1978.....	509
3. LA COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO	511
3.1. El presidente y su primacía	511
A) Origen del presidente del Gobierno en España	511
B) El presidente del Gobierno en la Constitución de 1978, entre la colegialidad del Gabinete y la primacía de aquel	512
3.2. Los vicepresidentes	516
3.3. Los ministros.....	516
3.4. Los demás miembros que establezca la ley.....	517
4. LOS CARACTERES DEL GOBIERNO.....	518
BIBLIOGRAFÍA	520

CAPÍTULO XX

NOMBRAMIENTO Y CESE DE GOBIERNO

1. EL NOMBRAMIENTO ORDINARIO	523
1.1. La investidura del presidente del Gobierno	523
A) Supuestos	523
B) Procedimiento de nombramiento	524
1.2. El nombramiento de los restantes miembros del Gobierno.....	532
A) El nombramiento	532
B) Su cese a iniciativa presidencial.....	534
2. EL CESE ORDINARIO DEL GOBIERNO	535
2.1. Por expiración del mandato del Congreso de los Diputados.....	535
2.2. Por disolución del Congreso de los Diputados a propuesta del presiden- te del Gobierno.....	536
3. EL CESE EXTRAORDINARIO DEL GOBIERNO	537
3.1. La negativa del Congreso a una cuestión de confianza	538
3.2. La moción de censura constructiva	541
4. EL GOBIERNO EN FUNCIONES.....	545
4.1. Supuestos	546
4.2. Competencias	547
BIBLIOGRAFÍA	549

**CAPÍTULO XXI
FUNCIONES DEL GOBIERNO**

1. PLANTEAMIENTO	553
2. HISTORIA CONSTITUCIONAL Y DERECHO COMPARADO	554
2.1. Antecedentes históricos	554
2.2. Breve referencia comparada	555
3. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA.....	556
3.1. La dirección de la política interior.....	557
3.2. La dirección de la política exterior	559
4. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL Y MILI- TAR. LA DEFENSA DEL ESTADO	561
4.1. La dirección de la Administración civil.....	561
4.2. La dirección de la Administración militar.....	563
4.3. La defensa del Estado	564
5. LA FUNCIÓN EJECUTIVA: LA POTESTAD REGLAMENTARIA.....	565
5.1. Breve recordatorio: las fuentes del Derecho.....	566
5.2. El Reglamento como norma típica emanada del Gobierno	566
6. EL CONTROL DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO.....	567
6.1. Control jurídico.....	567
6.2. Control político	568
7. EL CONSEJO DE ESTADO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	569
7.1. El Consejo de Estado como máximo órgano consultivo	570
7.2. El Tribunal de Cuentas como órgano de control de las cuentas pú- blicas.....	571
BIBLIOGRAFÍA	572

**CAPÍTULO XXII
EL PODER JUDICIAL**

1. INTRODUCCIÓN	575
2. EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	577
2.1. Principio de legalidad	577
2.2. Principio de exclusividad jurisdiccional.....	578
2.3. Principio de unidad jurisdiccional.....	580
2.4. Principio de independencia.....	581
3. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS.....	582
3.1. El ingreso en la carrera judicial	582
3.2. Garantías de la función jurisdiccional (I): la inamovilidad.....	583
3.3. Garantías de la función jurisdiccional (II): las incompatibilidades.....	584
3.4. Garantías de la función jurisdiccional (III): la responsabilidad	584
3.5. Los derechos y deberes de los jueces en el sistema constitucional.....	585
4. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL	586

	Pág.
4.1. El Consejo General del Poder Judicial.....	586
A) Naturaleza.....	587
B) Composición.....	588
C) Estatuto.....	589
D) Organización interna.....	590
E) Funciones.....	590
4.2. La organización judicial.....	591
4.3. La administración de la Administración de Justicia.....	592
4.4. Poder Judicial y CCAA.....	592
5. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	594
5.1. Noción.....	594
5.2. La función jurisdiccional y sus principios.....	594
5.3. La función jurisdiccional ejercida por el pueblo.....	595
6. EL MINISTERIO FISCAL.....	596
6.1. El Ministerio Fiscal desde el punto de vista conceptual.....	596
6.2. El Ministerio Fiscal desde el punto de vista orgánico.....	597
6.3. El Ministerio Fiscal desde el punto de vista funcional.....	597
BIBLIOGRAFÍA.....	598

CAPÍTULO XXIII

LA ECONOMÍA Y LA HACIENDA

ACLARACIÓN PREVIA.....	601
1. UNA ECONOMÍA MIXTA SUBORDINADA AL INTERÉS GENERAL.....	603
1.1. La iniciativa pública en la economía.....	604
1.2. El sector público.....	605
1.3. La intervención de empresas privadas.....	607
1.4. La posible planificación de la actividad económica general.....	607
1.5. El Consejo Económico y Social.....	609
2. LA POTESTAD TRIBUTARIA.....	610
2.1. Alusión a sus raíces históricas.....	610
2.2. Una potestad originariamente estatal.....	611
2.3. Los Presupuestos Generales del Estado.....	612
A) Concepto.....	612
B) Anualidad.....	615
C) Elaboración y aprobación.....	615
D) Límites al contenido.....	617
E) Iniciativas financieras del Gobierno tras la aprobación de los Presupuestos.....	618
F) No aprobación a tiempo de los Presupuestos y prórroga de los anteriores.....	618
2.4. El endeudamiento y la estabilidad presupuestaria.....	618
2.5. Los tributos de las CCAA y de las corporaciones locales.....	622
3. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO.....	625
3.1. El control parlamentario.....	625
3.2. El Tribunal de Cuentas.....	626

	Pág.
A) Origen.....	626
B) Su función fiscalizadora y su jurisdicción contable.....	628
3.3. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	630
BIBLIOGRAFÍA	630

CAPÍTULO XXIV

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

1. TIPOS TRADICIONALES DE ESTADO	633
1.1. El Estado unitario.....	633
A) La solución simple.....	634
B) Descentralización	634
1.2. El Estado federal.....	635
1.3. El Estado regional.....	638
2. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL	639
2.1. Referencia al centralismo borbónico y la Ilustración.....	639
2.2. La cuestión en el primer constitucionalismo	640
2.3. Las guerras carlistas	642
2.4. El liberalismo monárquico decimonónico	644
2.5. Los paréntesis de la Primera y la Segunda República	645
3. LA SOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978	646
3.1. La articulación del poder en cuatro niveles territoriales.....	646
3.2. La constitucionalización de la Administración local.....	647
3.3. La constitucionalización de las CCAA	649
BIBLIOGRAFÍA	651

CAPÍTULO XXV

LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO	655
1.1. El principio de su origen constitucional.....	655
1.2. El principio de unidad	656
A) La unidad del ordenamiento jurídico.....	656
B) La ausencia de un derecho constitucional a la autodeterminación.....	657
C) La unidad del orden económico y del mercado.....	657
1.3. La igualdad de derechos y obligaciones de los españoles	657
1.4. El principio de solidaridad	658
1.5. El principio de autonomía.....	660
A) El titular de la autonomía	660
B) Autonomía normativa	661
C) Organización interna con respeto al principio de homogeneidad ...	661
D) Autonomía financiera.....	662

	Pág.
2. REMISIÓN AL ESTUDIO DE LAS VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA ...	662
3. REMISIÓN AL ESTUDIO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	663
4. INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS CCAA.....	664
4.1. Criterios constitucionales básicos.....	664
4.2. La Asamblea Legislativa	665
4.3. El Gobierno	668
A) El presidente	669
B) El Consejo de Gobierno	669
4.4. Otras instituciones	670
A) El Poder Judicial y las CCAA	670
B) Otros entes con relieve político	671
BIBLIOGRAFÍA	671

CAPÍTULO XXVI

COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES	673
1.1. Un sistema de dos listas básicas.....	674
A) Las materias sobre las que pueden asumir competencias las CCAA	674
B) Las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva.	676
1.2. Dispositivos constitucionales complementarios de atribución de competencias.....	679
A) Las competencias residuales.....	679
B) Referencia al complemento de la cláusula residual por la de prevalencia del Derecho estatal y por el carácter supletorio del Derecho del Estado	679
C) La posibilidad de transferencias o delegaciones por el Estado mediante ley orgánica	679
D) La vía de incorporar derechos instituida en los nuevos Estatutos de Autonomía	680
E) Los «derechos históricos» de los territorios forales.....	681
2. LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS POR LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	682
2.1. La dinámica política de conquista de competencias	682
2.2. El principio de indisponibilidad de las competencias asumidas por una autonomía en su Estatuto	683
2.3. Los denominados títulos competenciales horizontales.....	684
3. LAS MODIFICACIONES EXTRAESTATUTARIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	685
3.1. El carácter evolutivo de nuestro sistema autonómico.....	685
3.2. Las fases de la evolución del Estado autonómico.....	685
3.3. La incidencia de la Unión Europea sobre el cuadro competencial.....	689
4. COLABORACIÓN, CONTROL Y CONFLICTO RESPECTO DE LA ACTIVIDAD DE LAS CCAA.....	690
4.1. Colaboración entre el Estado y las CCAA	690

	Pág.
4.2. Control del Estado sobre la actividad de las CCAA.....	692
4.3. Coerción estatal para la resolución de conflictos.....	695
5. LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA.....	697
5.1. La autonomía financiera en la CE	697
5.2. La solidaridad financiera.....	700
BIBLIOGRAFÍA	700

CAPÍTULO XXVII

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. INTRODUCCIÓN	703
1.1. La Justicia constitucional.....	703
1.2. Origen histórico	704
A) En los Estados Unidos de América.....	704
B) En el continente europeo.....	705
C) La tendencia actual a cierta convergencia entre los dos modelos históricos.....	706
1.3. Los sistemas de jurisdicción constitucional.....	707
A) El sistema de jurisdicción difusa.....	707
B) El sistema de jurisdicción concentrada	708
C) El avance hacia sistemas mixtos	708
2. CARACTERES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	709
3. COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	714
3.1. La cuestión del factor político en la configuración del Tribunal.....	714
3.2. La composición según la Constitución.....	715
3.3. La aplicación ideal de los criterios constitucionales	719
4. ORGANIZACIÓN.....	721
4.1. Organización jurisdiccional	721
A) El Pleno	722
B) Las Salas	722
C) Las Secciones.....	723
4.2. Estructura funcional.....	723
A) El Pleno gubernativo	723
B) El presidente.....	723
C) La Junta de Gobierno.....	724
D) El secretario general	724
BIBLIOGRAFÍA	724

CAPÍTULO XXVIII

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (I)

1. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SUS MODALIDADES.....	727
1.1. Función del recurso	727
1.2. Objeto del control	728

	Pág.
1.3. El parámetro de constitucionalidad	729
1.4. El curso del proceso.....	731
A) La legitimación activa	731
B) El <i>iter</i> procesal.....	732
C) La sentencia.....	734
1.5. Otras modalidades del recurso.....	735
A) La cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales	735
B) La declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados internacionales	737
C) El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de EEAA y contra propuestas de reforma de EEAA.....	738
2. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL	739
2.1. Un recurso excepcional.....	739
2.2. La acentuación de la excepcionalidad por la reforma de 2007.....	741
2.3. Los derechos protegibles en vía de amparo	744
2.4. El objeto de la impugnación.....	745
2.5. El curso del proceso.....	746
A) La legitimación activa	746
B) Los requisitos previos	748
C) El trámite de admisión.....	749
D) El resto del <i>iter</i> procesal.....	749
E) La sentencia.....	750
BIBLIOGRAFÍA	752

CAPÍTULO XXIX

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (II)

1. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA.....	755
1.1. Introducción.....	755
1.2. Los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA o de estas entre sí	756
A) El conflicto positivo.....	757
B) El conflicto negativo.....	762
1.3. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.....	763
1.4. Los conflictos en defensa de la autonomía local.....	765
2. LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS NORMAS FORALES FISCALES DE LOS TERRITORIOS DE ÁLAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA Y LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FORAL	767
BIBLIOGRAFÍA	769

PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN

Afrontamos en el primer volumen de esta obra materias que consideramos imprescindibles para poder profundizar en el conocimiento del contenido de nuestra Constitución de 1978. Así, comenzamos por asomarnos a las peculiares características de nuestra disciplina, que incorpora una vertiente metajurídica y una dimensión valorativa. Seguidamente, analizamos el concepto y los elementos del Estado, conforme a los parámetros de la Teoría de la Constitución, para pasar a analizar las características de nuestra Constitución y las paredes maestras de nuestro Estado de Derecho, dedicando la ancha atención que merecen a las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, tanto estatal como autonómico. Terminamos con el estudio del tratamiento de los tratados internacionales en nuestra lex normarum, del Derecho de la Unión Europea y de otras fuentes del Derecho. Todo un estudio pormenorizado del sistema español de fuentes del Derecho, presidido por nuestra Constitución y que integra el ordenamiento, que los juristas hemos de conocer, interpretar y aplicar correctamente.

Lo anterior explica que dejemos para este segundo volumen el estudio pormenorizado de la parte dogmática de la Constitución —derechos fundamentales— y de la orgánica: órganos estatales y autonómicos. Es decir, reservamos para este segundo tomo el estudio de los apartados más extensos de nuestra lex normarum, y ello explica que no pueda pecar de breve, máxime porque consideramos la interpretación de nuestra Constitución esencial en la travesía de la licenciatura de Derecho. Es sabido que la interpretación de los textos legales es una función capital en todas las ciencias jurídicas, y el Derecho constitucional no constituye una excepción. Savigny, en sus lecciones juveniles de 1802, sostuvo que interpretar significaba abordar «una reconstrucción del pensamiento contenido en las leyes», pero al ser la Constitución la lex superior, en la expresión que asumieron maestros como Adolfo Posada o Maurice Hauriou, la técnica de la interpretación constitucional no puede ser la misma que la del Derecho civil ni la del Derecho administrativo.

Consecuentemente, nuestra obra ha procurado desarrollar una interpretación constitucional con la técnica de complementar la interpretación literal o gramatical con las interpretaciones lógica, sistemática, histórica, gramática —faceta de la anterior; centrada en anteproyectos y otros materiales preparatorios del texto constitucional—, comparativa, teleológica y, por último, la integradora que nos proponía sabiamente Konrad Hesse. Y esto lo hacemos respecto de nuestras fuentes del Derecho y de cuantas instituciones establece la Constitución, exceptuando

tan solo a nuestro Consejo de Estado, que, a diferencia del francés, es un órgano continuador de prácticas previas, irrelevantes para optimizar las dinámicas de un auténtico Estado de Derecho.

Naturalmente, concurre en este volumen la misma circunstancia que se dio en la séptima edición del primero, la de que los jóvenes profesores de la asignatura que sumaron sus esfuerzos a los nuestros para actualizar las ediciones de este libro, con los años han adoptado la certera decisión de escribir su propio manual. De manera que la actualización de la doctrina científica y de la jurisprudencia, así como de la normativa de desarrollo, la hemos abordado con el profesor de nuestra asignatura, Ignacio Álvarez, con el que establecí una estrecha relación cuando yo aún desempeñaba la dirección de la revista Teoría y Realidad Constitucional y él era su eficiente y vocacional vicesecretario.

Una vez más, confío en que la ilusión y el esfuerzo puesto al servicio de escribir este manual permita ofrecer al estudiante un instrumento que le facilite el estudio de la disciplina y a la vez le despierte el interés por la misma. No parece que nuestra sociedad —que ostenta un raro récord anual en número de graduados en Derecho— necesite más juristas. Pero, sin duda, le interesa incrementar el número de sus óptimos hombres de leyes, interesados vocacionalmente por su estudio y por desarrollar bien su tarea a lo largo de su vida profesional.

Óscar ALZAGA VILLAAMIL

CAPÍTULO I

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN

SUMARIO: 1. LA LIBERTAD COMO IDEAL HUMANISTA DE OCCIDENTE.—2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DECLARACIONES DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES.—3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN.—4. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: 4.1. Derechos fundamentales y *status*, según Jellinek: A) El *status pasivo* o *status subiectionis*. B) El *status negativo* o *status libertatis*. C) El *status positivo* o *status civitatis*. D) El *status activo* o *status* de la ciudadanía activa. 4.2. Clasificación de los derechos fundamentales en función de su garantía constitucional: A) Derechos fundamentales dotados de las máximas garantías. B) Derechos y deberes de los ciudadanos. C) Los principios rectores de la política social y económica. 4.3. Clasificación clásica de los derechos y libertades: A) Derechos y libertades individuales; en ocasiones llamados «derechos y libertades de ámbito personal». B) Derechos y libertades de la esfera privada de la persona. C) Las libertades públicas. D) Los derechos políticos. E) Las libertades económicas. F) Los derechos sociales. G) Las obligaciones constitucionalizadas. 4.4. Derechos fundamentales y garantías institucionales.—BIBLIOGRAFÍA.

1. LA LIBERTAD COMO IDEAL HUMANISTA DE OCCIDENTE

Como tendremos ocasión de estudiar, todo el Título I de nuestra Constitución se construye desde una noción básica, la de la dignidad de la persona, de la que dimanar los derechos y libertades que le son inherentes, y que constituye el último fundamento del orden político y de la paz social. Con ello la Constitución de 1978 conecta con el viejo ideal humanista de una comunidad de hombres construida sobre la primacía de la persona, de forma que el poder político está al servicio de su libertad.

Realmente, el respeto a la persona y, por ende, a su libertad es el máximo ideal de la civilización de Occidente, y, a la par, el principal elemento diferenciador del sentido de la ordenación de la comunidad que se percibe en buen número de países de otras latitudes.

La libertad, como expone Sánchez Agesta, tiene una finalidad básica, permitir el pleno desarrollo y aun la perfección de cada persona en la vida social. Las limitaciones que por ley se hayan de establecer a los derechos y libertades de la persona tienen su razón de ser en respetar el ámbito de libertad y los derechos de los demás. La libertad, por tener su raíz en la dignidad personal, entraña un respeto a la naturaleza moral del hombre, ser racional y libre, en

el doble sentido de su intimidad y de su capacidad de creación. La libertad persigue, como hemos apuntado, el pleno desenvolvimiento de todos y cada uno de los ciudadanos, en una vida comunitaria, y reclama una acción del Estado que garantice tal desenvolvimiento, estableciendo las condiciones para su realización efectiva. La libertad, en cuanto libertad de elección, entraña un pluralismo social y político¹.

La aplicación de la filosofía de la libertad a la ordenación de la comunidad política alcanza su plenitud cuando las comunidades medievales dejan de ser el sujeto de derechos y libertades, para serlo el individuo, y cuando los derechos políticos, lejos de corresponder al rey soberano o a quien este graciosamente se los reconozca, tienen como titulares a los ciudadanos.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DECLARACIONES DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

La posición académica dominante se inclina a enfatizar que la cuna del origen histórico de las Declaraciones de Derechos se encuentra en los albores del movimiento constitucionalista. El *Bill of Rights* inglés de 1689, las Declaraciones de Derechos de algunas de las antiguas colonias norteamericanas en los momentos en que se emancipan de la Corona británica y, especialmente, la de Virginia de 1776, así como la francesa de derechos de *l'homme et du citoyen* de 1789². Y sobre ello hemos de volver.

Pero es obligado constatar que hay un debate abierto acerca de si las libertades y franquicias que en la Edad Media se concedían en documentos otorgados por la Corona, como la Carta Magna inglesa del año 1215, los Privilegios de la Unión Aragonesa de 1286 o los numerosos Fueros que se otorgaron en favor de ciudades españolas, deben ser estimados hoy como auténticos precedentes de las modernas declaraciones de derechos o, por el contrario, deben entenderse como de condición bien diferente. Siguiendo a García Pelayo³, cabe afirmar que ambos géneros de documentos tienen en común el que se trata en sendos casos de una limitación del poder político; pero que, por debajo de esta nota en común, difieren en cuanto a:

— *los supuestos* (en el Medievo se trataba de reconocer situaciones concretas y particularizadas, a las que se daba una expresión jurídica escrita; pero sin el carácter planificador de la vida política con arreglo a unos principios apriorísticos, racionales y generales que distingue a las modernas declaraciones, cuyo contenido es general para todos los súbditos e incluso, en su caso, para todos los que residan en el territorio estatal);

— *la estructura* («los derechos medievales formaban un complejo de derechos subjetivos heterogéneos en su contenido y significación; en cambio, los modernos derechos individuales forman una regla de derecho objetivo»);

— *el sujeto* (en la Edad Media el sujeto de los derechos no los disfrutaba a título individual —como ocurre en la época constitucional—, sino en cuanto

¹ Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Ederesa, 1993 (7.ª ed.), pp. 121 y ss.

² Cfr. Luis María DíEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021 (5.ª ed.), pp. 27-29.

³ Manuel GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1964 (7.ª ed.), pp. 144 y ss.

miembro de un grupo social, es decir, en su calidad de noble, clérigo, mercader, militar... o de natural de determinada villa o territorio), y

— *la expresión* (en el Medievo, el instrumento en que se manifestaban los derechos no es —como sucede modernamente— la ley general, sino el pacto, el fuero o el compromiso).

Pero tan acusadas diferencias no significan que no haya una cierta continuidad histórica entre ambos tipos de reconocimientos de derechos. El liberalismo racionalista conectó, como no podía por ser menos, con la experiencia histórica y el amor de las gentes por sus Cortes y por sus libertades, ello fue especialmente claro en la Revolución inglesa del siglo XVII y en las Constituyentes españolas de Cádiz, en 1810-1812.

Ciertamente las modernas declaraciones de derechos humanos están estrechamente vinculadas al movimiento constitucionalista. De ordinario se acepta que las primeras de estas Declaraciones son las de algunas de las antiguas colonias norteamericanas en la época en que se proclaman independientes de la Corona inglesa y, muy especialmente, la Declaración de Virginia de 1776. Estas declaraciones hunden sus raíces en el iusnaturalismo, cuyo origen más remoto está en las doctrinas estoicas y el más próximo en el pensamiento judeocristiano, que concibe a los hombres como religados con Dios, pues han sido «hechos a su imagen y semejanza». Efectivamente, el iusnaturalismo medieval partía de la creencia en la igualdad esencial de todos los seres humanos ante Dios, cimiento de la noción de la dignidad de la persona humana. El tomismo construyó una coherente explicación de cómo el Derecho positivo ha de respetar las exigencias del Derecho natural. Hay que recordar también que en los siglos XVI y XVII se abordará la elaboración de una bastante completa teoría de los derechos naturales, tarea esta en la que destacarán las aportaciones de los teólogos españoles, Francisco de Vitoria y el Padre Las Casas, defensores incansables de los derechos subjetivos de los naturales de los territorios que colonizaba por entonces la Corona de Castilla, así como de juristas tan finos como Vázquez de Menchaca y el jesuita Francisco Suárez.

El perfeccionamiento de la teoría abstracta del Derecho natural, de la que se deducirán derechos precisos subjetivos se debe a Wolf, quien, a principios del siglo XVIII, formula su teoría de los *iura connata*, y asevera que el poder político los debe garantizar. Y otros autores durante el mismo siglo XVIII, como Locke, Pufendorf, Rousseau y Kant, avanzarán en la afirmación de los derechos y libertades de las personas como consecuencia ineludible de la razón, considerando su defensa como uno de los motivos fundamentales del orden político⁴.

Esta corriente de pensamiento iusnaturalista, las citadas Declaraciones de las antiguas colonias norteamericanas y ciertos documentos europeos dedicados a reconocer la tolerancia y la libertad religiosa —así la Paz de Augsburgo de 1555 y la Paz de Westfalia de 1648— influyeron innegablemente en la francesa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789. El empleo de la expresión *Declaración* es bien significativo de que, como ha sostenido Smein, los derechos que recoge la Declaración han de ser considerados como objeto de una mera declaración de principios. Los derechos del hombre no los crea el documento solemne que los recoge, tan solo declara

⁴ Vid. Antonio E. PÉREZ LUÑO, *Los Derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2013 (11.ª ed.), pp. 29 y ss.

su existencia. Pero a lo largo del siglo XIX surgirá a lo ancho de Europa una tendencia a superar la etapa de las declaraciones solemnes que precisaban de leyes para la efectividad del derecho *declarado*, para adentrarse en una suerte de constitucionalización de los derechos y libertades fundamentales que conllevará su inmediata efectividad, por tratarse de garantías constitucionales que vincularán efectivamente a los poderes públicos.

Se debe a la dogmática iuspublicista alemana, inicialmente impregnada de nociones provenientes del Derecho privado, de fines del siglo XIX, y sobre todo a Georg Jellinek, la concepción de los derechos fundamentales como determinantes del estatuto jurídico de los ciudadanos, tanto en sus relaciones con el Estado como en sus relaciones entre sí. A su vez, para Jellinek, el que el Estado de Derecho pueda garantizar el respeto de los derechos fundamentales ha conllevado el ensanchamiento de su haz de competencias.

La revolución industrial, la aparición de un extenso proletariado inmerso en dolorosas relaciones sociolaborales y su hacinamiento en suburbios en pésimas condiciones de todo tipo explican la reivindicación de unos nuevos derechos sociales y económicos, que, tras la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y la alemana de Weimar de 1919, se irán sumando en el articulado de las diversas constituciones a los derechos y libertades individuales que habían servido de bandera a la revolución burguesa en la Francia de 1789⁵. Se produce así un enriquecimiento sustancial de la llamada parte dogmática de las constituciones, que adquiere una mayor complejidad para ir configurando un auténtico sistema de derechos y libertades, clasificados en ocasiones según la naturaleza de la protección jurídica de que les provee la Constitución⁶.

En este proceso histórico hay que mencionar el esfuerzo relativamente reciente por afirmar a escala internacional los derechos humanos. Hito básico de este camino fue la promulgación por las Naciones Unidas, en 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, complementada en 1966 por los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos. En el ámbito europeo hay que citar que en el año de 1950 se firmó en el seno del Consejo de Europa el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que recibiría en 1961 el complemento de la Carta Social Europea⁷, y que la Unión Europea aprobó en 2000 la Carta de Derechos Fundamentales para la Unión Europea que, conforme al

⁵ Vid. Gregorio PECES-BARBA, *Escritos sobre Derechos fundamentales*, Madrid, Eudema, 1988, pp. 198 y ss.

⁶ Vid. Carlos OLLERO GÓMEZ, *El Derecho constitucional de la posguerra (apuntes para su estudio)*, Barcelona, Bosch, 1949, pp. 50-51. También, Nicolás PÉREZ SERRANO, *La evolución de las declaraciones de Derechos (Discurso leído en la apertura del curso 1950-1951)*, Universidad de Madrid, 1950.

⁷ Vid. Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 2003; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE (ed.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Civitas, 2015 (3.ª ed.); Javier GARCÍA ROCA y Pablo SANTOLAYA MACHETTI (coords.), *La Europa de los Derechos: el Convenio Europeo de los Derechos Humanos*, Madrid, CEPC, 2014 (3.ª ed.). Puede verse también el monográfico de VVAA, «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, 2018; y la monografía de Javier GARCÍA ROCA, *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019. Un análisis de algunos vectores de condena a nuestro país puede verse en Ignacio ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Brechas convencionales en España. Un reto constitucional del siglo XXI*, Cizur Menor, Aranzadi, 2020.

art. 6 del actual Tratado de la Unión Europea, forma parte del derecho comunitario originario⁸.

3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN

El Título I de nuestra Constitución, conforme a una tradición seguida en muy variados Estados occidentales, acoge la parte dogmática de la Constitución —por delante de los títulos relativos a su parte orgánica— bajo el rotulo «De los derechos y deberes fundamentales»; aunque debemos anotar que *hay tratamientos marginales de derechos fundamentales también en otras áreas de la Constitución*. En efecto, sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos recordar ciertas referencias genéricas a los derechos que contiene el Preámbulo, el derecho al uso del castellano (art. 3.1), la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 9.2), la garantía de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3), el derecho al ejercicio de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3), el derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, a acceder a los archivos y registros administrativos y a la audiencia del interesado en los procedimientos administrativos (art. 105), el derecho a la indemnización por error judicial (art. 121), el derecho a ejercer la acción popular y a participar en la institución del jurado (art. 125), el derecho de los interesados a participar en la Seguridad Social y en los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o al interés general (art. 129), y la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1).

En diciembre de 1978 ya escribimos que este Título I era «generoso»⁹ y esta es hoy *communis opinio* en nuestra doctrina, afirmando así Pérez Luño que nuestra Constitución, como las más recientes de los países democráticos de nuestro entorno, es «particularmente ambiciosa» en cuanto a la fijación del estatuto de los derechos fundamentales¹⁰. Como ya señalamos en su momento, los constituyentes traducen su actitud en un tratamiento particularmente extenso de los derechos fundamentales, confiando en que ello evite incurrir en el desprecio de los mismos que caracterizó al periodo autoritario anterior y contribuya a enraizar los comportamientos democráticos, llegando en esta línea notablemente más allá que adonde habían arribado, tras sus respectivas experiencias totalitarias, los padres de la Constitución italiana de 1947 y de la alemana Ley Fundamental de Bonn de 1949. Sin duda, en algunos casos se incurre en pormenores excesivos y en otros se compensa la extensión con am-

⁸ Vid. Javier GARCÍA ROCA y Pablo A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coords.), *Integración Europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009.

⁹ Óscar ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ed. del Foro, 1978, p. 149 (2.ª ed. en Marcial Pons, 2016). En el mismo sentido, la afirmación de Miguel Roca sobre que las libertades «debían tratarse prolijamente [...] porque la práctica de su respeto no existía en “una primera aproximación al debate constitucional”», en VVAA, *La Izquierda y la Constitución*, Barcelona, Taula de Canvi, 1978, p. 32.

¹⁰ Antonio Enrique PÉREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*, op. cit., p. 55. Para una panorámica general puede verse Yolanda GÓMEZ SÁNCHEZ, *Los derechos fundamentales*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 2018.