

**LA DETERMINACIÓN DE LOS LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**  
**Suárez Lidia**



<b>SUMARIO:</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>I. LA INEXISTENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES ABSOLUTOS.</li><li>II. LOS LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿LIMITACIÓN O DELIMITACIÓN?</li><li>III. LA CAPACIDAD LIMITADORA DEL LEGISLADOR. LOS LÍMITES DE LOS LÍMITES.</li><li>IV. APLICACIÓN DE LOS LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.</li></ol>
-----------------	--

## RESUMEN

*Hoy en día, resulta indudable que ningún derecho, incluso los fundamentales, es absoluto, pues la coexistencia con otros derechos o valores constitucionales hace que éstos en ocasiones puedan ser limitados. Sin embargo, límites en sentido estricto son sólo los externos, aquellos que vienen expresados bien por la propia Constitución o por la Ley para facilitar la convivencia pacífica de los distintos derechos y valores, pues los que tradicionalmente se han denominado límites internos, que son aquellos contenidos en la propia definición del derecho fundamental, más que limitar lo que hace es delimitar el derecho.*

*Para concretar un derecho y sus límites, por regla general se hace imprescindible la labor de la Ley que deberá precisar los contornos del derecho y sus límites, siempre con el respeto al contenido esencial del derecho que es aquello que lo hace reconocible.*

*Además, hay que tener en cuenta que a la hora de interpretarlos, hay principios como la fuerza expansiva del derecho fundamental que hace que los límites deban ser interpretados siempre de forma restrictiva.*

**Palabras clave:** *límites, derechos fundamentales, contenido esencial, Constitución, delimitar, conflictos entre derechos, principio “favor libertatis”, interpretación restrictiva.*

## ABSTRACT (ENGLISH)

*Nowadays, it is undoubted that no right, including fundamental rights is absolute, because coexistence with others constitutional rights and values makes posible that they sometimes can be limited.*

*However, limits are only in the narrow sense, those who are presented either by the Consitution or by law to facilitate the peaceful coexistence of the various rights and values, because that have tradiotanilly been called internal limits, those contained in the definition of the fundamental right, rather that limit what they do is delimit.*

*To make a right and its limits, as a rule, it is essential work of the law, that should specify the contours of the right and its limits, always with respect for the essence of right that is what makes it recognizable.*

*Furthermore, it should be considered that there are principles as expansive force of fundamental right that makes the limits should be interpreted always narrowly.*

**Key words:** *limits, fundamental rights, essence of the right, Constitution, to delimit, conflict between rights, "favor libertatis" principle, narrow interpretation.*

## I. LA INEXISTENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES ABSOLUTOS

En épocas pasadas, se llegó a considerar que los derechos fundamentales tenían carácter absoluto y por lo tanto no podían ser restringidos por las Autoridades Públicas, ejemplo de ello lo encontramos en los textos jurídicos y políticos más relevantes del S. XVIII, como el punto XII de la *Declaración de derechos del buen pueblo de Virginia* al disponer que *"la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás, a no ser por gobiernos despóticos"*. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 4 de la *Declaración de los derechos y del ciudadano* cuando en el contexto de la Revolución francesa declara que *"el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos"*.

Esta concepción de los derechos fundamentales como derechos que no admiten limitaciones tiene su justificación en el periodo histórico en el que surgen estos textos, en el que imperaba la corriente iusnaturalista que entendía que estos derechos eran inherentes al ser humano y previos a cualquier norma jurídica. Por otro lado, a finales del S. XVIII se estaban derrumbando los regímenes absolutistas, abriéndose un periodo de reconocimiento de derechos y libertades que al estar recién conquistados eran reconocidos y declarados con una gran solemnidad hasta casi alcanzar el carácter de sublime. Sin embargo, en la actualidad esta consideración de los derechos fundamentales ha sido ya superada y es incontrovertido el hecho de que éstos pueden ser limitados por el legislador si se dan las condiciones exigidas para ello, pues los derechos fundamentales de un individuo no se ejercen aisladamente, sino que al contrario, deben coordinarse con los derechos de las demás personas y otros bienes y valores constitucionalmente relevantes.

Este carácter limitado de los derechos fundamentales ha sido reconocido por los Tribunales Constitucionales de los países de nuestro entorno, pionero en este sentido ha sido la Corte Constitucional alemana que afirma que *"esta vinculación comunitaria del individuo reconocida por la Ley Fundamental de Bonn hace posible también el establecimiento de ciertos límites externos a los derechos fundamentales que son garantizados sin reservas"*<sup>1</sup>. En idéntico sentido se pronuncia la Corte Costituzionale italiana en su sentencia 1/1956 al expresar que *"el concepto de límite está incluido en el concepto de derecho"*.

---

1 BVerfGE 32, 98, 107-108; 30, 178, 193.

Sin embargo, no han sido sólo las Cortes Constitucionales estatales las que han puesto de manifiesto claramente el carácter limitado de los derechos fundamentales, también podemos encontrar parecidas declaraciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE). El primero de ellos en la STEDH Klass y otros contra Alemania de 6 de septiembre de 1978 afirma que *“El Tribunal juzga inherente al sistema del Convenio una cierta forma de conciliación entre los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y aquellos otros de la salvaguarda de los derechos individuales”*. Por su parte, el TJCE en la célebre sentencia *Nold* de 14 de mayo de 1974 resulta bastante clarificador al establecer que los derechos por él reconocidos *“lejos de aparecer como prerrogativas absolutas, deben considerarse a la vista de la función social y de los bienes y actividades protegidos (...) derechos de este tipo no se garantizan normalmente más que a reserva de las limitaciones previstas en aras del interés público”*<sup>2</sup>.

Por lo que se refiere a la existencia de derechos fundamentales absolutos en nuestro país, una lectura aislada del artículo 10.1 CE nos podría llevar a pensar que éstos tienen un carácter ilimitado, pues el constituyente ha elevado al rango de fundamento político y de la paz social a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes, sin embargo ello no significa que cualquier límite que se imponga a los derechos fundamentales acarree inevitablemente un atentado a la dignidad del ser humano<sup>3</sup>.

Tanto jurisprudencial como doctrinalmente se ha reconocido que los derechos fundamentales proclamados por la Constitución española, lejos de ser absolutos, admiten restricciones. Este reconocimiento del carácter limitado o relativo de los derechos ha sido puesto de manifiesto por nuestro Tribunal Constitucional desde fechas muy tempranas, ejemplo diáfano de lo que estamos diciendo es la STC 11/1981 de ocho de abril que en su Fundamento Jurídico 9º dispone que:

*“ningún derecho constitucional es un derecho ilimitado. Como todos, el derecho de huelga ha de tener los suyos, que derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos”*.

Idea que ha venido reiterando a lo largo de su jurisprudencia posterior como la STC 181/1990 de 15 de noviembre que expresa lo siguiente en su Fundamento Jurídico 3º:

*“según reiterada doctrina de este Tribunal, los derechos fundamentales no son derechos absolutos e ilimitados. Por el contrario su ejercicio está sujeto tanto a límites expresos constitucionalmente como a otros que puedan fijarse para preservar o proteger otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos”*.

---

2 Brage Camazano, J., *Los límites a los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004, págs 35 y ss.  
3 Fernández Segado, F., “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 39, 1993 págs 235 y 236.

Cuestión distinta es dilucidar si hay o no algunos derechos fundamentales o valores en concreto que no admiten la imposición de ningún límite. Siguiendo en este punto al profesor BRAGUE CAMAZANO, como punto de partida es conveniente dejar claro que no se debe confundir la existencia de prohibiciones tajantes en el articulado de la Constitución (como sería el caso de las torturas o de la censura), con derechos fundamentales absolutos. Estas prohibiciones no son derechos absolutos sino más bien límites a la capacidad limitadora del legislador a la hora de regular el ejercicio de los derechos fundamentales (en concreto y siguiendo el ejemplo de la prohibición de torturas y de censura, constituye una restricción para limitar el derecho a la integridad física y moral o a la libertad de expresión y de información).

Realizada esta puntualización, también ha sido objeto de cierta controversia aclarar si este carácter limitado se puede predicar de todos y cada uno de los derechos fundamentales o si por el contrario hay algunos que por su gran importancia tanto para el individuo como para la sociedad no admiten que se le impongan límites, tal sería el caso del derecho a la vida, prohibición de discriminación y el respeto a la dignidad humana.

En cuanto al derecho a la vida, éste no es sólo un derecho fundamental sino que es el requisito previo y lógico para el ejercicio de los demás derechos. Sin embargo, ello no significa que no pueda verse sometido a limitaciones. Quizás la más obvia sea el caso de aquellos Estados que admiten en su legislación la pena de muerte. Hay otras circunstancias que ponen seriamente en entredicho que se pueda hablar del derecho a la vida como un derecho que no admite restricciones, como la legítima defensa o el estado de necesidad. Incluso la despenalización del aborto si llegamos a la conclusión de que el *nasciturus* ya es titular de algunos derechos fundamentales desde el mismo momento de su concepción. Por otro lado, también habrá que cuestionarse si cabe proteger a toda costa la vida humana incluso en contra de la voluntad del titular, cuando por su estado de salud no puede desarrollar una existencia con una mínima calidad de vida, entrando así en la controvertida polémica de la legitimidad de la eutanasia.

Por lo que respecta a la prohibición de discriminación, que como bien dice BRAGUE CAMAZANO<sup>4</sup> es la formulación negativa del derecho fundamental a la igualdad, es otro de los derechos fundamentales que pudieran hacernos pensar que es ilimitado, sin embargo un vistazo a la realidad nos hará ver que es no sólo relativamente usual sino admitida jurídica y socialmente las diferencias de trato hacia los ciudadanos, basta con poner el ejemplo de aquellos impuestos que gravan de manera desigual a los contribuyentes atendiendo a su capacidad económica, o aquellas medidas que tratan de promover el empleo de aquellos sectores tradicionalmente más desfavorecidos en este ámbito como los minusválidos, las mujeres y los jóvenes. Lo que prohíbe la Constitución española es más bien aquel trato desigual que no cuenta con una justificación objetiva y razonable. Justificación que además deberá ser proporcionada al fin que se pretende conseguir.

---

4 Brage Camazano, *los límites a los derechos fundamentales*, *op.cit.*, pág 48.

Pero quizás, el que más dudas plantea es el carácter limitado de la dignidad de la persona que es algo más que un derecho fundamental convirtiéndose en la fuente de la que emanan casi todo el haz de derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas por la Constitución.<sup>5</sup> Para más añadidura, la dignidad humana cumple una función legitimadora de todo el sistema político y de la actividad de los Poderes Públicos, en el sentido de que cualquier sistema de gobierno que no garantice y respete la dignidad humana carecerá de legitimidad aunque haya accedido a detentar funciones públicas respetando las reglas fijadas por la Constitución y las leyes.

Justo a esta función legitimadora, la dignidad también cumple una labor interpretativa de todas las normas jurídicas que deberán siempre interpretarse y aplicarse de una forma acorde y respetuosa con la dignidad humana.<sup>6</sup> Sin embargo, lo que se entiende por dignidad tiene un fuerte componente subjetivo pues en su determinación va a influir el sentimiento de autoestima que tenga una persona para considerar si una conducta en concreto ha menoscabado su dignidad. Este factor hace indispensable establecer unos límites objetivos marcando un umbral máximo sobrepasado el cual ya no habrá vulneración de la dignidad, y también un umbral mínimo que protege a aquellas personas de conductas que aunque subjetivamente ellas no consideran atentatorias a su dignidad, si lo serían valorando los hechos desde un punto de vista objetivo.<sup>7</sup>

Otro aspecto que abona la tesis del carácter relativo de la dignidad es el hecho de que hay que valorar la intencionalidad de la conducta supuestamente vulneradora de la misma, así no puede considerarse contraria a la dignidad humana un cacheo en el aeropuerto con el fin de salvaguardar la seguridad de los pasajeros.<sup>8</sup>

## II. LOS LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿LIMITACIÓN O DELIMITACIÓN?

La doctrina tradicionalmente ha venido distinguiendo entre límites internos que son aquellos derivados de la propia naturaleza del derecho fundamental, con independencia de su coexistencia con los demás derechos, que vienen configurados bien por la propia Constitución, bien por la ley o incluso por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y límites externos que son aquellos que resultan necesarios para asegurar la convivencia pacífica con otros derechos fundamentales y otros bienes constitucionalmente protegidos. Sin embargo, en sentido estricto, límites sólo son los externos, pues los internos suponen más que una limitación una delimitación del derecho de que se trate, pues los límites internos lo que hacen es delimitar el contorno

---

5 Brage Camazano, *los límites a los derechos fundamentales*, op.cit., págs. 42 y ss.

6 Goig Martínez J. M., y otros, *El sistema constitucional de derechos y libertades según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Universitas Internacional, Madrid, 2004, págs 22 y ss.

7 Relevante en este supuesto es la sentencia BVerwGE 64, 274, 280 del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo alemán, más conocido como el caso "Peepshow" que estimó contrario a la dignidad humana el hecho de que una mujer participara en una exhibición como si se tratara de una feria.

8 Brage Camazano, *los límites a los derechos fundamentales*, op.cit., pág.60.

de los derechos definiendo quienes son sus titulares, su objeto o el bien jurídico que pretende proteger, el contenido (haz de facultades que el derecho fundamental otorga a su titular para hacer efectivo su ejercicio).<sup>9</sup>

Sin embargo los límites externos, o límites propiamente dichos constituyen más bien una barrera que excluye de protección conductas que a priori encajarían dentro del tipo normativo del derecho fundamental afectado, pensemos por ejemplo en un periodista que ejerciendo su derecho a la libertad de expresión emite declaraciones insultantes contra una persona concreta, lo que en un principio entraría dentro del ámbito del artículo 20.1 a) CE, está excluido de tal protección por el límite que supone el derecho al honor del aludido, ya que los límites externos tienen como principal función hacer posible la coexistencia pacífica entre derechos fundamentales y otros bienes jurídicos constitucionalmente relevantes. Se podría así concluir que los denominados límites internos lo que hacen en definitiva es delimitar más que limitar, función esta última que corresponde a los externos.

Esta distinción, lejos de tener repercusiones puramente teóricas tiene relevantes consecuencias prácticas empezando por el artículo 53.1 CE que habilita al legislador para regular el ejercicio de los derechos y libertades respetando su contenido esencial, con lo cual la delimitación que realizan los mal denominados límites internos quedaría sustraída del ámbito del legislador ordinario al afectar su regulación al núcleo mismo del derecho, pues el artículo 53.1 CE prohíbe al legislador incidir en el contenido esencial de los derechos fundamentales. Los "límites internos" al formar parte del contenido mismo del derecho son necesarios, y además son declarativos, pues lo que hacen los operadores jurídicos en estos casos, no sólo el legislador sino también los Tribunales y la Administración Pública, es interpretar los derechos fundamentales de acuerdo con los criterios generales del sistema jurídico y sin necesidad de que exista un apoderamiento específico para ello. Por el contrario, los límites externos o límites en sentido propio no resultan necesarios al no formar parte de la definición misma del derecho fundamental. Sólo existirán en la medida en que los Poderes habilitados para ellos (el legislador) hagan uso de este apoderamiento.

Otra consecuencia práctica de esta distinción entre límites internos o externos o más bien entre delimitación y limitación del derecho, es que en el caso de los "límites internos" que delimitan los contornos del derecho fundamental, al excluir determinadas conductas del ámbito de su protección hace que se les excluya de la posibilidad de reclamar en amparo al no formar parte del derecho fundamental, así por ejemplo una información que no cumpliera con el requisito de veracidad (lo que implica la concurrencia de diligencia profesional más que de una verdad absoluta) no quedará

---

9 Clarificadora resulta la STC 9/1988 en el FJ 2º que delimita los contornos del derecho fundamental reconocido en el artículo 28.1 CE cuando establece que "el artículo 28.1 CE de la Constitución integra como derechos de actividad, los de negociación colectiva, huelga o incoación de conflictos, medios de acción que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a la que es llamado por el artículo 7 de la Constitución. Los derechos citados son un núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, pero es evidente que los sindicatos pueden ostentar facultades o derechos adicionales atribuidos por normas infraconstitucionales que pasan a integrar el contenido del derecho."



protegida por una resolución estimatoria del recurso de amparo por vulneración del artículo 20.1.d CE, ya que una información no veraz está excluida por el constituyente del derecho fundamental a la información.

Los límites externos o límites en sentido estricto deberán en todo caso respetar el contenido esencial de los derechos. Su función principal es armonizar la convivencia entre los distintos derechos e intereses reconocidos en la Constitución. Por otro lado, estos límites deberán estar amparados por la Constitución y además ser necesarios, justificados y proporcionados en una sociedad democrática según reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).<sup>10</sup>

Los límites externos pueden derivar directamente de la Constitución, como sería el caso del artículo 20.4 CE que dispone expresamente que la libertad de expresión y de información “*tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y especialmente en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia*”. No obstante, también cabe la posibilidad de que esa derivación constitucional sea sólo mediata o indirecta que son los que prevé el legislador teniendo en cuenta los parámetros fijados por el constituyente.<sup>11</sup>

Los límites externos de los derechos fundamentales se han clasificado tradicionalmente en genéricos y específicos. Los genéricos son aquellos límites que se establecen con carácter general para todos los derechos fundamentales. Éstos vienen expresados por el artículo 10 CE en cuyo apartado primero se dispone que “*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*”, Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia STC 2/1982 de 29 de enero, en el FJ 5º ha concretado este punto al establecer que: “*un límite de cada derecho es respetar los derechos de los demás*”.

Este límite genérico que supone el respeto a los derechos de los demás no posee sólo una dimensión subjetiva de conciliar los intereses en conflicto de los titulares, sino que también es posible hablar de una dimensión objetiva, de considerar el texto constitucional como un sistema que debe ser interpretado en su conjunto.<sup>12</sup>

Otra clasificación clásica de los límites a los derechos fundamentales es la que distingue entre límites expresos, enunciados directamente por la Constitución, o bien implícitos, que son aquellos que no aparecen enunciados como tal en el texto constitucional pero que se pueden deducir de una interpretación de la misma. En este caso, les corresponden al legislador y al Tribunal Constitucional concretar estos límites implícitos. El legislador haciéndolos explícitos y el Tribunal Constitucional vigilando

---

10 STEDH, *Asunto Silver y otros de 25 de marzo de 1983, News Verlags vs Austria de 11 de enero de 2000*, resultan bastante significativas a este respecto.

11 Fernández Segado, F., “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional” *Revista española de Derecho Constitucional*, *op.cit.*, pág. 238.

12 Muñoz Arnao, J.A. *Los límites de los derechos fundamentales en el Derecho Constitucional español*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pág. 108.

por que esa labor del legislador se desarrolle dentro de los parámetros permitidos constitucionalmente.

El legislador, al concretar estos límites implícitos realiza una tarea que va más allá de la puramente declarativa pues no se limita a decir cuales son esos límites ya existentes<sup>13</sup>, aunque tampoco se puede afirmar que sea una función totalmente constitutiva, pues tiene siempre que moverse dentro de los parámetros fijados por la Constitución, quizás pueda hablarse de una función constitutiva limitada como dice BRAGE CAMAZANO.<sup>14</sup>

Por el contrario, límites específicos son los establecidos por el constituyente para derechos en concreto. Sin embargo el texto constitucional lo único que hace es mencionar la existencia de ese límite para el derecho en concreto, dejando al legislador y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la tarea de precisar el contenido esencial del derecho y el alcance de los límites.

Ejemplo de límites específicos, que por otro lado son por naturaleza siempre expresos, los encontramos a lo largo del enunciado que hace la Constitución de los derechos fundamentales, así por ejemplo el artículo 16 CE menciona el orden público como límite a la libertad ideológica, religiosa y de culto. El artículo 18.2 CE que reconoce la inviolabilidad del domicilio establece como excepción a este derecho la concurrencia de un flagrante delito o la existencia de una resolución judicial en aquellos casos en los que no se cuenta con el consentimiento del titular. Otro ejemplo claro de límites específicos, en este caso a los derechos de expresión y de información es el contenido en el artículo 20.4 CE que habla del derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.<sup>15</sup>

### III. LA CAPACIDAD LIMITADORA DEL LEGISLADOR. LOS LÍMITES DE LOS LÍMITES

El importantísimo valor que tienen los derechos fundamentales en los sistemas democráticos, hace que su limitación sea vea sometida al cumplimiento de ciertas condiciones y que se interpreten siempre de forma restrictiva.

- a) Una de las primeras condiciones que se establece por la Constitución española en su artículo 53.1 es que para poder limitar cualquiera de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución es necesario cumplir con la previsión de reserva de ley, que pasa a reserva de ley orgánica cuando se trata de los derechos fundamentales y libertades públicas de la sección I del Capítulo II Título I.

---

13 Aunque tampoco se puede hablar de una función netamente declarativa del legislador en el caso de los límites expresos pues la Constitución señala los límites expresos de una forma genérica que debe ser precisada por el legislador contando para ello con una amplia libertad, se podría hablar más bien de una labor concretizadora.

14 Brage Camazano, J., *Los límites a los derechos fundamentales*, op.cit., pág. 88.

15 Muñoz Arnau, J.A., *Los límites de los derechos fundamentales en el Derecho Constitucional español*, op.cit., págs 109 y ss.

El fundamento de esta previsión constitucional es la de evitar que la regulación del ejercicio de estos derechos quede al arbitrio del Poder ejecutivo, lo cual en principio no excluye la posibilidad de remisiones reglamentarias siempre que éstas remisiones estén claramente subordinadas a la ley y que sean indispensables por motivos técnicos.

Esta previsión de reserva legal que hace la Constitución en el artículo 53.1 asimismo supone la prohibición de que el legislador habilite mediante una ley vacía de contenido al ejecutivo para incidir en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos, tal y como ha clarificado la STC 42/1987, de 7 de abril en el F.J.2º.<sup>16</sup>

La función principal de la ley que desarrolla el ejercicio de los derechos fundamentales es precisamente el de determinar el ámbito de éste, precisando quienes son sus titulares, las actividades amparadas y los medios habilitados para su defensa, pues no hay que olvidar que el texto constitucional se limita a enunciar el derecho o como máximo a hacer una mención de sus elementos esenciales, por lo que será labor propia del legislador la delimitación del contenido del derecho sin que esta función delimitadora pueda considerarse como limitadora de derechos fundamentales.

Sin embargo, como bien ha expresado MUÑOZ ARNAU, el desarrollo legislativo del ejercicio de los derechos fundamentales no deja de ser problemático pues esa ley de desarrollo podría incurrir en limitaciones excesivas rayando la inconstitucionalidad, por lo que aquí se unen tanto una labor delimitadora como limitadora, debiendo ser analizada por los operadores jurídicos su adecuación al texto constitucional.

Por lo que se refiere a la posible utilización de Decretos leyes, no hay ningún obstáculo para ello siempre y cuando se refiera a una regulación incidental y de tipo reglamentario, tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en la STC 83/1984 de 24 de julio.<sup>17</sup>

- b) El deber de respetar el contenido esencial de los derechos. El artículo 53.1 CE establece como límite al legislador que desarrolle el ejercicio de los derechos el deber de respetar el contenido esencial de éstos, que es todo aquello que compone la sustancia del derecho y sin el cual quedaría irreconocible. Esta condición de respeto al contenido esencial de los derechos está íntimamente ligada a la condición de reserva de ley. La labor de determinación del contenido esencial debe de hacerse individualizadamente para cada derecho en concreto. A la hora de definir que es lo que debe entenderse por el contenido esencial del derecho fundamental resulta bastante significativa la STC 11/1981 de ocho de abril que en su FJ 8º establece que:

---

16 Fernández Segado, F., "La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional", *op.cit.*, págs 240 y 241.

17 Muñoz Arnaú, J.A., *Los límites de los derechos fundamentales en el Derecho Constitucional español*, *op.cit.*, págs.105 y ss.

“Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así”.

Sin embargo, la noción de contenido esencial del derecho fundamental es también un concepto jurídico vago e indeterminado, que debe ser interpretado de acuerdo con el momento histórico en el que éste deberá ser aplicado, pues el contenido esencial no es algo que deba entenderse fijo en el tiempo, sino que debe evolucionar adaptándose a los cambios sociales.

Esta cierta imprecisión en la determinación del contenido esencial deja un amplio margen de interpretación al Tribunal Constitucional.<sup>18</sup>

Otro aspecto que debe ser traído a colación en relación a la garantía de respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales es que a pesar de que se dirige con más claridad al legislador, ello no supone ningún obstáculo para que también vincule a la Administración y a los Tribunales, ya que son todos los agentes jurídicos y Poderes Públicos los que están sujetos al cumplimiento de la Constitución., y más en concreto por el artículo 53.1 CE, pues no hay que olvidar que todos los Poderes Públicos deben aplicar los derechos fundamentales aunque no les corresponda la labor de su desarrollo.

Después del legislador, quizás la institución que se ve más afectada por el deber de respeto al contenido esencial es el Tribunal Constitucional, pues es una garantía al mismo para tiempo para el legislador, que verá como el Tribunal Constitucional, al analizar la adecuación de la ley que desarrolla el ejercicio del derecho fundamental a la Constitución, deberá respetar la capacidad del legislador para configurar el derecho siempre y cuando éste no incida, desnaturalizándolo, en el contenido esencial.<sup>19</sup>

Por lo que respecta a los métodos utilizados para delimitar que es lo que verdaderamente constituye el contenido esencial, separándolo de lo accesorio, de esta cuestión se ha ocupado, desde fechas muy tempranas nuestro Tribunal Constitucional, así en la paradigmática STC 11/1981, de ocho de abril ha declarado que:

“Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de contenido esencial “cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, y sin las cuales deja de

---

18 Parejo Alfonso, L., “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.3, septiembre-diciembre 1981, págs. 185 y ss.

19 VV.AA. *Derechos constitucionales y pluralidad de Ordenamientos*, CEDECS, Barcelona, 2000, págs. 97 y ss.

pertenecer a ese tipo [...]. El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo médula de los derechos subjetivos [...]. Aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”.

Ambos métodos, en palabras del Tribunal Constitucional, en la citada STC 11/1981 de ocho de abril, no son excluyentes, sino complementarios, pudiendo ser utilizados conjuntamente para determinar el contenido esencial del derecho en cuestión.<sup>20</sup>

La ley reguladora del ejercicio de los derechos fundamentales, además de respetar los preceptos constitucionales debe ser clara en sus términos, previsible en sus consecuencias jurídicas y dotada de cierta estabilidad siguiendo la doctrina fijada por el TEDH. Además tiene que reunir el requisito de accesibilidad, de tal modo que sea fácil para sus destinatarios conocer su texto, lo cual normalmente se cumple con la condición de publicidad, que en el caso español se lleva a cabo con la inserción de la nueva norma en el BOE.<sup>21</sup>

- c) Principio de proporcionalidad. En muchos casos no resulta suficiente delimitar el objeto del derecho fundamental y fijar los límites que cabe imponer a éste. Puede ocurrir que sea necesario concretar la intensidad en que esos límites deben ser aplicados y es aquí donde entra en juego el principio de proporcionalidad que trata de garantizar que la limitación al derecho fundamental sea únicamente la imprescindible para que el límite cumpla su función, pues si la intensidad de la limitación es mayor que la que realmente resulta necesaria para cumplir su finalidad se podría deducir que ese límite tiene una cierta naturaleza sancionadora.

Además el principio de proporcionalidad deja libertad a los operadores jurídicos para tomar en consideración los elementos que concurren en el caso en concreto, siempre dentro de los márgenes permitidos por la Constitución y la ley.<sup>22</sup>

En cuanto a los requisitos que resulta necesario cumplir para estimar que una medida limitadora reúne el requisito de proporcionalidad, es bastante clarificadora la STC 207/1996 que en su Fundamento Jurídico 4º afirma que:

“Para comprobar si es una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos, si tal

---

20 Goig Martínez, J.M., y otros, *El sistema constitucional de derechos y libertades según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op.cit., pág. 13 y ss.

21 Muñoz Arnao, J.A., *Los límites de los derechos fundamentales en el Derecho Constitucional español*, op.cit., pág. 98.

22 Villaseñor Goyzueta, C. A. *Contenido esencial de los derechos fundamentales y jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Universidad Complutense, Madrid, 2003, pág. 72.

medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad), si además es necesaria en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad), y finalmente si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)".

Es decir, que sea adecuada para conseguir el fin legítimo perseguido (idoneidad), además debe responder al principio de intervención mínima, de tal forma que se aplique la medida adecuada menos lesiva para el derecho fundamental afectado de todas las existentes<sup>23</sup>. Por último el beneficio que va a suponer la aplicación de ese límite tiene que ser mayor que el perjuicio que constituye el sacrificio del derecho fundamental.

Al limitar este derecho se pretende evitar un riesgo cierto y actual, la mera sospecha de que va a producirse un daño no es suficiente para considerar que la medida cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

Para que se pueda examinar si una medida limitadora es proporcional, resulta fundamental la exigencia de motivación de la limitación de un derecho, tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional entre otras en la STC 62/1982 de 15 de octubre, para que los destinatarios de esa norma jurídica limitadora puedan conocer las razones por las que ven su derecho sacrificado, lo que por otra parte aparece estrechamente vinculado a la fuerza expansiva de los derechos fundamentales y la correlativa interpretación restrictiva de sus límites".

#### **IV. APLICACIÓN DE LOS LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

El papel que desempeña el Tribunal Constitucional en la determinación de los límites a los derechos fundamentales es esencial como intérprete supremo de la Constitución, y más aún si cabe cuando como en este caso le corresponde la difícil tarea de concretar conceptos tan ambiguos e imprecisos como el de contenido esencial de los derechos fundamentales o de bienes constitucionalmente protegidos.

Al analizar la jurisprudencia llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en relación con los límites de los derechos fundamentales es posible extraer una serie de pautas generales, y sin duda, la primera de ellas es la de considerar de una forma unitaria tanto los derechos fundamentales como los límites, pues ambos en definitiva responden a una misma razón de ser que es la de garantizar el orden político, la paz social y la dignidad humana tal y como se dispone en el F.J. 6º de la STC 159/1986 de 12 de diciembre.

---

23 Así por ejemplo si para averiguar el ADN de una persona basta con una muestra de saliva o cabello se aplicará ésta en vez de un análisis de sangre que resulta más agresivo.

Este principio de considerar la Constitución como una totalidad normativa, es fundamental pues va a tener como consecuencia que se utilice un método sistemático de interpretación que facilita que los límites de los derechos fundamentales puedan actuar tanto para garantizar otros derechos como bienes y valores recogidos en la Constitución que no son estrictamente derechos fundamentales. Diáfana a este respecto resulta la STC 196/1987 de 11 de diciembre, la cual en su F.J. 7º viene a decir lo siguiente:

“Concebida como una totalidad normativa garantizadora de un orden de convivencia integrado por un conjunto de derechos y valores, que el legislador tiene el deber de armonizar mediante fórmulas que permitan la adecuada protección de cada uno de ellos a través de limitaciones coordinadas y razonables, evitando el desequilibrio del orden constitucional que ocasiona la prevalencia absoluta e ilimitada de uno sobre los demás”.

Otros criterios interpretativos fijados por nuestro Tribunal Constitucional, aplicable a la relación de los derechos fundamentales con las normas limitadoras de los mismos, es el principio *“favor libertatis”* y el principio de la fuerza expansiva de los derechos. Con el primero se trata de garantizar que en aquellos supuestos en que existan dudas a la hora de interpretar y aplicar una norma, ésta debe ser interpretada de aquella manera que suponga una mayor efectividad para el derecho fundamental, tal y como se dispone en el F.J. 3º de la STC 1/1989 de 16 de enero que literalmente proclama que:

“la interpretación de los preceptos legales ha de hacerse a la luz de las normas constitucionales y especialmente aquellos que proclaman y consagran derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos y que, en caso de duda, la interpretación que debe prevalecer es la que dota de mayor viabilidad y vigor al derecho fundamental”.

Por su parte, el principio de fuerza expansiva de los derechos fundamentales viene a significar que todas aquellas normas que constituyan un límite a los mismos deben ser interpretadas de forma restrictiva.

Asimismo, El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la necesidad de enmarcar los derechos fundamentales en el contexto de un Estado social, de tal manera que impone a los Poderes Públicos la obligación de crear las circunstancias necesarias para dotar de efectividad práctica a los derechos fundamentales para que éstos no queden limitados de facto.<sup>24</sup>

Por último, de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, es posible concluir que hay libertades a las que nuestra Constitución ha dotado de un carácter preferente a la hora de solucionar conflictos entre derechos fun-

---

24 La STC 53/1985 de 11 de abril en su F.J. 4º resulta diáfana a este respecto al expresar que *“de la obligación del sometimiento de todos los Poderes a la Constitución no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan”*.

damentales. Se trata de las libertades recogidas en el artículo 20 CE y 16 CE que garantizan respectivamente la libertad de expresión y de información (entre otras), y la libertad ideológica. El fundamento de este carácter preferente es que estas libertades no sólo poseen un ámbito netamente individual, sino también otro público, de interés general para una democracia, que es la del pluralismo y la de una opinión pública libre.<sup>25</sup>

El Tribunal Constitucional ha desempeñado un papel capital en la determinación del contenido esencial del derecho fundamental, límite infranqueable para el legislador, que debe regular el ejercicio de los derechos fundamentales. En este sentido es paradigmática una vez más la STC 11/1981 de ocho de abril de 1981 que en su Fundamento Jurídico 8º especifica que debe entenderse por contenido esencial “*todas aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose*”.

Además, el Tribunal Constitucional vincula la delimitación del contenido esencial del derecho con el momento histórico en que vaya a ser aplicado.<sup>26</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- BRAGUE CAMAZANO, J. *Los límites a los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “la teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, *Rev. Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993.
- GOIG MARTÍNEZ, J. M. y OTROS *El sistema constitucional de derechos y libertades según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Universitas Internacional, Madrid, 2004.
- MUÑOZ ARNAU, J. A., *Los límites de los derechos fundamentales en el Derecho Constitucional español*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- PAREJO ALFONO, L., “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981” *Revista española de Derecho Constitucional*, núm 3, septiembre-diciembre, 1981.
- VV.AA., *Derechos constitucionales y pluralidad de Ordenamientos*, CEDECS, Barcelona, 2000.
- VILLASEÑOR GOYZUETA, C.A., *Contenido esencial de los derechos fundamentales y jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Universidad Complutense, Madrid, 2003.

---

25 Muñoz Arnau, J. A., *los límites de los derechos fundamentales en el Derecho Constitucional español*, *op.cit.*, págs. 119 y ss.

26 Parejo Alfonso, L., “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de ocho de abril de 1981”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3 septiembre-diciembre, 1981, págs. 174 y ss.



### Tabla de sentencias citadas

- *BVerfGE* 32, 98, 107-108; 30, 178,193.
- *Corte Costituzionale*, 1/1956.
- *STEDH Klass y otros vs Alemania*, 6 de septiembre de 1978.
- *STEDH Silver y otros*, 25 de marzo de 1983.
- *STEDH, News Verlags vs Austria*, 11 de enero de 2000.
- *STJCE Nold*, 14 de mayo de 1974.
- *STC 11/1981*, de 8 de abril.
- *STC 181/1990* de 15 de noviembre.
- *STC 9/1988* de 25 de enero.
- *STC 2/1982* de 29 de enero.
- *STC 42/1987* de 7 de abril.
- *STC 83/1984* de 24 de julio.
- *STC 207/1996* de 16 de diciembre.
- *STC 62/1982* de 15 de octubre.
- *STC 159/1986* de 12 de diciembre.
- *STC 196/1987* de 11 de diciembre.
- *STC 1/1989* de 16 de enero.
- *STC 53/1985* de 11 de abril.





