

ABA CATOIRA, Ana, *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto. Los parlamentarios, los funcionarios y los reclusos*, Madrid, España: Tecnos, 2001, 309 pp.

En el moderno Estado de Derecho se presume la universalidad de los derechos consagrados por el sistema jurídico. Sin embargo, encontramos que en determinados supuestos y a determinados sujetos se les limita en derechos que se consideran genéricos. Desarrollar el régimen español de algunos casos en que aparecen tales limitaciones es el objetivo de la autora.

En el texto constitucional español, el artículo 10.1 enumera el fundamento del orden político y de la paz social: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás. En torno a tales figuras se construye el Estado de Derecho español.

El trabajo en comento se ocupa de analizar a través de las decisiones jurisdiccionales la forma en que una consagración constitucional es relativizada mediante su inserción en el ordenamiento, o dicho de otra manera, como una institución cuyo espectro afecta por igual a todos en la perspectiva constitucional, es trocada a la hora de incardinarla en el conjunto de normas que podemos llamar secundarias (leyes, reglamentos). Y este cambio se deriva del mismo contenido constitucional: si bien primero se enumeran normas de derechos a continuación se fijan normas limitadoras, pues en tal sentido deben entenderse los conceptos “el respeto a la ley y a los derechos de los demás”.

La obra está dividida en tres grandes apartados. El primero se ocupa de analizar el tema de los límites en la Constitución. En el segundo apartado se estudia en concreto a los parlamentarios. El tercer apartado sirve para analizar las relaciones de sujeción especial.

Sobre la posibilidad de limitación de derechos en la Constitución, Aba Catoira señala que debe entenderse que la Constitución no niega protección a algún derecho, sino que en ocasiones, atendiendo a específicos caracteres subjetivos, el titular de un derecho lo encuentra limitado. Para la autora, al abordar tal problemática, “de lo que se trata es de comprobar de qué manera y en qué medida la limitación afecta a determinados derechos cuando sus titulares revisten una condición subjetiva específica que va a ser la que, en definitiva, justifique tal o cual limitación, así como, en determinados casos, la incidencia restrictiva que para otras personas tiene el ejercicio de sus derechos”. Con lo cual el criterio adoptado por la autora atiende a una perspectiva subjetiva de los titulares y

no de los destinatarios, que será la que determine que encuentren regulado su ejercicio de una manera que no se da en el caso de que esos mismos derechos fueran ejercitados por personas distintas.

A la hora de seleccionar los casos en que se da esta limitación de derechos, la autora optó por grupos demasiado específicos para evitar abarcar a todos los grupos posibles. Los parlamentarios, entendidos como cargos públicos representativos y no como ciudadanos particulares fueron los primeros en ser abordados. Aunque, por las mismas circunstancias de su encargo, es más factible estudiar los derechos de este grupo como fuente de limitación de derechos ajenos, que como derechos limitados por razón del cargo que ocupan.

El primer tema que aborda, en relación a los parlamentarios, es el derecho fundamental de acceso al cargo público consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución española, al que señala como objeto no sólo el acceso mismo sino también el derecho a permanecer en el mismo sin sufrir perturbaciones. Y en tal tenor, la autora advierte: “el electo adquiere un completo estatuto jurídico, desarrollado por el legislador, que podríamos calificar como ‘peculiar’ y que queda integrado por un amplio elenco de facultades, derechos, deberes y obligaciones que se orientan al ejercicio del cargo. En definitiva, vienen a constituir garantías que favorecen la autonomía e independencia del parlamentario buscando su protección frente a intromisiones externas que pueden provenir de las Cámaras o de los partidos”.

Conforme a tal esquema jurídico-político, vamos a encontrar que instituciones como la inviolabilidad o irresponsabilidad jurídica por las opiniones vertidas, la inmunidad en sentido estricto y el fuero especial son excepciones al derecho común que se aplican a los parlamentarios y que suponen una ampliación sustancial en el ámbito de sus derechos, pero, a la vez, son también limitaciones en los derechos de terceras personas.

Precisamente en la parte final del apartado, y en especial referencia a la inmunidad, la autora dedica algunas líneas para señalar que esta institución aparece como una posible excepción a uno de los pilares básicos del Estado de Derecho, el sometimiento de todos al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Sin embargo, también recuerda que no ha sido preservada por el constituyente de 1978 para generar zonas inmunes al imperio de la Ley. Y en cita a un voto particular emitido en sentencia del Tribunal Supremo 206/1992 añade que la prerrogativa de la inmunidad responde “al interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales que puedan incoarse frente a sus miembros, por actos producidos tanto antes como durante su mandato, en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones pueda resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir

efectivamente sus funciones. Ello no quiere decir que este interés superior deba imponerse en todo caso a la prosecución de la acción de la justicia, pues habrá de depender también de la gravedad, de la trascendencia y de las circunstancias de los hechos imputados”.

Por cuanto hace al apartado de las relaciones de sujeción especial, éste se encuentra dividido en dos secciones, correspondiendo la primera a los funcionarios y la segunda a los internos de centros penitenciarios.

La autora, siguiendo a López Benítez, concibe las relaciones de sujeción especial como “aquellas relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación”.

Como avanzamos, este apartado se ocupa de analizar los derechos fundamentales de los funcionarios como trabajadores de la Administración Pública y los derechos de los reclusos en centros penitenciarios que, por su situación de internamiento, considera forman parte de una relación jurídico-penitenciaria. En el primer supuesto, la autora señala: “En unos casos el marco jurídico en el que se desenvuelve el trabajo desarrollado como Función Pública, delimitado por unos principios específicos de organización, condiciona los derechos de los funcionarios que se ven limitados con el propósito de alcanzar unos fines propios. Se trata de una situación que se agrava cuando nos movemos dentro de la organización militar, caracterizada por un fuerte arraigo del principio de jerarquía y disciplinario entre sus miembros”.

Y en el caso de los penitenciarios, se hace evidente la razón de su estudio: los reclusos se encuentran en una circunstancia específica, el cumplimiento de condena, que les priva en primer lugar de su libertad y por consecuencia de otros derechos.

La obra, de lectura amena, al estar basada en decisiones judiciales españolas, permite advertir la importancia del tema y sobre todo penetrar en forma indirecta en la protección dispensada a los derechos fundamentales en el sistema jurídico español.

David CIENFUEGOS SALGADO
Profesor de la Facultad de
Derecho de la UNAM