

EL ESTADO DE DERECHO EN LAS LEYES FUNDAMENTALES ESPAÑOLAS

I

LAS CONDICIONES EXIGIDAS PARA LA EXISTENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

La reciente promulgación de la Ley Orgánica del Estado constituye un motivo suficiente para analizar, siquiera sea superficialmente, su contenido —junto con el de las restantes Leyes Fundamentales, exponentes de nuestro orden constitucional— en relación con el concepto y requisitos del Estado de derecho. Contribuye a ello el que la Ley Orgánica del Estado, por sí sola, constituye un paso decisivo en el perfeccionamiento de nuestro sistema, que avanza muy considerablemente en la formulación del Estado de derecho según la concepción que de él tiene nuestro orden político-jurídico.

No resulta fácil sintetizar las distintas fases o formulaciones diferentes del concepto de Estado de derecho. Salvando matices y problemas de interpretación, quizá pudiésemos resumir tres estadios distintos:

1.º De una concepción del Estado como «situación» o estado de convivencia en un determinado momento, que destaca el elemento estático, surge la necesidad de sometimiento a una «norma» y se encuentra solución en el sistema de la Constitución. Rige entonces el principio de normatividad legal o de legalidad estricta, y se formula el Estado liberal de derecho.

2.º Pero el Estado es algo más que una «situación de convivencia». Entraña y exige una actividad, el cumplimiento de unos fines y también de unos objetivos de cara a la realidad social. El perfeccionamiento de la persona humana exige una función complementaria del Estado, y esta función «frente a la sociedad industrial es la igualdad social». Las tareas de igualación de los grupos sociales y todo lo que comportan para conseguirlo, que «son específicas del siglo XX, no tienen ya nada que ver con la Constitución: pueden ser resueltas bajo cualquier orden constitucional y son fundamentalmente las tareas de la Administración y de la legislación ordinaria». (Las

citas son de Forsthof: *Problemas actuales del Estado social de derecho en Alemania*, pág. 27.) El Estado social de derecho supone una superación del Estado liberal de derecho, pero se enfrenta con problemas de cierta gravedad, entre los que no cabe silenciar la quiebra del principio de legalidad y la necesidad de superar, en ciertos aspectos, el sistema constitucional.

3.º Pero el Estado puede ser considerado, desde una cierta perspectiva, como una empresa humana en desarrollo, tendente a la realización de un ideal propuesto. Este ideal puede tener su meta en un sistema económico-político, la realización del socialismo, por ejemplo, o bien en la realización de una determinada concepción de la justicia, que pretende objetivar para que tenga un valor universal y permanente.

En tal caso, las raíces del Estado de derecho profundizan más en busca de un basamento sólido y no meramente normativo o formal como la legalidad, que debe, a su vez, fundarse en él: este fundamento lo encuentra en el principio de legitimidad, que supone un servicio a los fines propuestos, fundamentalmente, el desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana.

En cualquier caso, si lo que pretendemos es enfrentarnos con un tipo concreto y determinado de Estado, es conveniente, sin embargo, estudiar qué condiciones son exigibles para que pueda hablarse de Estado de derecho. A sabiendas de lo inconcreto de este concepto y de su progresividad, cabe fijar, al menos, lo que pudiéramos llamar condiciones indispensables.

En síntesis, quizá puedan reducirse, inicialmente, a cuatro grandes órdenes de condiciones, que pudiéramos describir de la siguiente forma:

- 1.º Imperio de la ley. Legitimidad.
- 2.º Separación de poderes o funciones. Defensa contra los poderes sociales.
- 3.º Legalidad de la Administración.
- 4.º Reconocimiento y garantía de los derechos de la persona humana y de sus libertades fundamentales.

Desde un punto de vista distinto, cabe hablar de otras condiciones que, aunque no tienen el carácter de exigibilidad o de «conditio sine qua non» de las anteriores, contribuyen a configurar la formulación del Estado de Derecho. Hay quien opina, por ejemplo, que debe también institucionalizarse la discrepancia de los ciudadanos, es decir, reconocerse el derecho a la oposición política procurando su institucionalización, al menos en lo que atañe al control de la Administración y a la protección de los derechos del ciudadano (García de Enterría, «La institucionalización de poder, una nueva perspectiva de la *Pacem in Terris*», en *Comentarios civiles a la Encíclica "Pacem in Terris"*, Taurus, 1963, pág. 142).

Estos últimos temas tienen un valor político más que jurídico, pero no dejan de tener interés desde este último punto de vista en cuanto pretenden la «institucionalización» del sistema de oposición y su juego como uno de los instrumentos de control del Gobierno en su actividad. Tienen, por ello, una relación indudable y directa con el tema que estamos tratando, sobre todo porque afectan al ámbito de ejercicio libre de la política —«Hasta el Estado de Derecho más perfecto conoce una esfera jurídicamente libre, la de la política», dice Leibholz— y la posible existencia de diversos «actos de control» a cargo, por ejemplo, de los órganos del poder legislativo.

Nuestro análisis puede consistir, ahora, en aplicar estas condiciones generalmente requeridas como indispensables y en analizar también estas otras de carácter principalmente político, para ver en qué grado responde a ellas el sistema constitucional español, de las Leyes Fundamentales vigentes y, de manera especial, ver también qué supone en el conjunto del sistema la reciente promulgación de la Ley Orgánica del Estado

II

EL ESTADO DE DERECHO EN LAS LEYES FUNDAMENTALES ESPAÑOLAS

Desde el punto de vista de su vinculación filosófica, el ordenamiento jurídico español se inscribe decididamente en el campo del sistema personalista y se inspira en el humanismo cristiano. El presidente de nuestro Tribunal Supremo, profesor Castán, señala como rasgos fundamentales y constantes del pensamiento jurídico español y de su ordenamiento, los siguientes: «a) El sentido objetivo y ético del Derecho..., hermanando en ellos (los Cuerpos legales) el Derecho con la Justicia, los preceptos jurídicos con los morales. b) La exaltación de la persona humana como consecuencia de un humanismo o personalismo cristiano... c) Un vitalismo antiformalista que aspira a plegar el Derecho y su aplicación, más que a esquemas lógicos, a las realidades de la vida» (*Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*, página 48).

Unánimemente se reconoce que el factor filosófico predominante que inspira las concepciones del Derecho y del Estado en España se encuentra en la filosofía cristiana y en las doctrinas sociales de la Iglesia católica. La Ley de Principios Fundamentales del Movimiento establece que «el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la santa Iglesia católica, apostólica y romana... inspirará su legislación» (ley de 17 de mayo de 1958, Principio II). La misma ley, en el Principio V, afirma que «la comunidad nacional se funda en el hombre como portador de valores eternos», y en el IX remacha

que «el ideal cristiano de la justicia social... inspirará la política y las leyes».

En lo que se refiere concretamente a la formulación del Estado de derecho, algunas Constituciones hacen declaraciones más o menos explícitas sobre ello. Así, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se refiere a los principios de un «Estado de derecho social, democrático y republicano», y afirma que «toda la legislación está sujeta al ordenamiento constitucional, y el Poder ejecutivo y la administración de la justicia lo están a la Ley y al Derecho».

La Constitución italiana de 1947 habla expresamente del sometimiento de la actuación de la autoridad al Derecho.

En la ley de Principios española de 1958 se dice que «el pueblo español, unido en un orden de Derecho, informado por los postulados de autoridad, libertad y servicio, constituye el Estado nacional». De esta declaración se desprenden consecuencias importantes: se reconoce en el pueblo el poder constituyente del Estado, se formula la sujeción de éste a un orden de Derecho, se establece el principio de legitimidad mediante el servicio a la libertad. El artículo 1.º de la ley de Sucesión completa el cuadro atribuyendo al Estado el carácter de «social y representativo».

La idea de Estado de derecho aparece repetidamente formulada en la exposición de motivos y antecedentes que el propio Jefe del Estado expresó ante las Cortes al presentar la Ley Orgánica. La idea central está incluida en sus palabras cuando dice que «se perfecciona el ya muy avanzado Estado de derecho en las disposiciones relativas al ejercicio de los altos Cuerpos consultivos y de control y por el establecimiento de un amplísimo recurso de contrafuero». Otras veces se repite la idea. En una ocasión se dice que el propósito en el proceso constitucional fue el de «instaurar un sistema institucional idóneo para la realización del orden del Derecho», y más adelante se repite que se busca que «el Estado pueda mantener la autoridad al servicio del Derecho».

Hay algo en el sistema español sobre lo que conviene detener la atención. Nos referimos al sistema de Principios Fundamentales, de naturaleza permanente, que constituyen la base y fundamento del orden político. Desde el punto de vista jurídico, como veremos más adelante, el valor de estos principios es superior en rango al de las propias Leyes Fundamentales restantes. Todas ellas y, naturalmente, toda la legislación de otro rango queda subordinada a estos Principios, cuyo contenido viene a expresar aquellas bases indiscutibles sobre las que se articula la existencia de la comunidad nacional y el propio Estado. Su valor no reside en el hecho de que estén reconocidos por una ley de rango especial, sino porque provienen en su propia realidad y existencia de la conciencia y voluntad de un pueblo que los afirmó en circunstancias trascendentales para su existencia y se corresponden, por con-

siguiente, con los fundamentos, muchas veces no formulados positivamente, que los pueblos tienen como base de su propia Constitución. Así sucede en países cuya consideración de Estados de derecho nadie discute.

Un sistema de exposición que aclare, en lo posible, nuestra finalidad puede consistir en estudiar la forma cómo las Leyes Fundamentales recogen y regulan las condiciones que hemos considerado como indispensables para la existencia del Estado de derecho.

1. Orden constitucional. Imperio de la Ley. Jerarquía de normas y seguridad jurídica

La idea de Leibholz de que «el Poder legislativo tiene el deber constitucional de orientarse hacia la escala superpositiva de la idea de justicia» se traduce en un sometimiento de las leyes a la Constitución. En nuestro caso, este principio se expresa bien claramente en el artículo 10 de la ley de Sucesión en cuanto dice que para derogar o modificar una Ley Fundamental (orden constitucional) hace falta el referéndum de la nación, regulado por ley de 22 de octubre de 1945, es decir, otra ley del mismo rango constitucional.

Con la ley de Principios se afirma claramente la tesis de sujetarse a una idea de justicia. Para ello plasma en una norma de carácter especialísimo unos principios que vienen a ser la expresión de la conciencia nacional y que por ello son inmodificables por el legislador. La idea de tender así, incluso por la misma formulación del Derecho, a la realización de la idea de justicia es patente. Por eso la norma limitativa que la propia ley contiene completa el esquema al establecer que «serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben las Principios proclamados en la presente ley».

El Estado se sujeta a esta formulación del Derecho, y así lo expresa de nuevo en el artículo 3.º de la reciente Ley Orgánica del Estado al definir los fines fundamentales del Estado al incluir entre ellos «la promoción de un orden social justo» y al someterse con «la más estricta fidelidad» a los Principios Fundamentales.

Para establecer las garantías suficientes, la Ley Orgánica del Estado encarga a un órgano constitucional —el Consejo Nacional— la defensa y garantía de los Principios (art. 21, b) y le atribuye, así como a la Comisión Permanente de las Cortes, la posibilidad de promover un recurso de inconstitucionalidad —el de contrafuero— contra cualquier acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere el orden constitucional (artículo 23, a); arts. 59 y siguientes).

La existencia de los Principios Fundamentales proclamados por una ley

puede plantear, a juicio del profesor Castán, el problema de lo que se llama «principios legalizados». Pero para él el problema en nuestro caso no es exactamente tal, sino que, lejos de pugnar con la naturaleza de los principios generales del Derecho «la idea evocada por la frase "principios generales del Derecho" es la de unas proposiciones jurídicas extraordinariamente generales y fundamentales, aceptadas por un pueblo, estén o no recogidas por su Derecho escrito» (*Perspectivas filosófico-jurídicas del pensamiento contemporáneo y de la Ley Fundamental española de 17 de mayo de 1958*, pág. 63). Por lo que concluye diciendo que estamos «en la esfera de una superlegalidad constitucional».

Las restantes Leyes Fundamentales constituyen el segundo escalón del orden constitucional, defendido por el procedimiento de control de la intervención popular. Por debajo del orden constitucional —Principios y Leyes Fundamentales— está el rango de ley normal, votada en Cortes. Sin perjuicio de lo que digamos al hablar de la división de poderes o funciones, conviene también aquí completar el análisis con algunas referencias necesarias.

Fuera de las leyes votadas en Cortes, esto es, por la Cámara legislativa de carácter representativo, y de las facultades excepcionales que hoy tiene reservadas el Jefe del Estado, y que normalmente no utiliza, el Gobierno no puede legislar por ley, salvo en dos casos comúnmente admitidos por los ordenamientos legislativos de cualquier país: en el caso de autorización expresa de las Cortes (art. 51 de la Ley Orgánica del Estado) esto es, en el caso de ley delegada y dentro de los límites de la delegación, y en los supuestos de Decretos-leyes (art. 52 de la Ley Orgánica del Estado), en caso de guerra o por motivos de urgencia, pero siempre con el control y la intervención de las Cortes (art. 13 de la ley de Cortes). El desarrollo de las leyes de Bases, en las que podemos ver otra manifestación de facultad legislativa del Ejecutivo, tiene no sólo la limitación que el contenido de las propias bases implica, sino una garantía que se da también en los supuestos de delegación, y que reside en el dictamen preceptivo del Consejo de Estado en pleno para dictaminar sobre su adecuación a los trámites de la autorización concedida o al contenido de las Bases aprobadas por las Cortes.

El principio de seguridad jurídica y el de jerarquización de las normas están expresamente reconocidos en el artículo 17 del Fuero de los Españoles, y en caso de transgresión tienen el remedio jurisdiccional correspondiente por la vía que en cada caso resulte competente.

Sobre este punto de la sujeción del legislador al Derecho hay también una cuestión interesante, que se suscitó en la doctrina alemana en torno al principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley. Se refiere a este problema Leibholz (op. cit., pág. 30) diciendo que, en resumen, se trataba «de

saber si existen principios de Derecho más altos que la Ley y a los que ha de someterse el mismo legislador», y concluye diciendo que la doctrina hoy predominante opina que la norma de igualdad obliga también al legislador, lo que no quiere significar otra cosa que «el establecimiento de un nexo entre el legislador y la idea del Derecho».

En nuestro ordenamiento constitucional el principio de igualdad ante la Ley está proclamado por el artículo 3.º del Fuero de los Españoles; pero a mayor abundamiento, el problema de la sujeción del legislador a la norma de igualdad no ofrece dudas, como hemos visto al tratar de los Principios Fundamentales y su valor constitucional.

2. *El sistema de división de poderes en el Derecho constitucional español*

Uno de los fundamentos básicos o de las exigencias indispensables del Estado de derecho es el sistema de división de poderes o funciones para que entre sí jueguen como control necesario en evitación de extralimitaciones de cada uno de ellos. Sin entrar en una consideración profunda del problema, admitiremos inicialmente la existencia de tres grandes campos de competencia o función dentro de la actividad general del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. A ello hay que añadir las funciones que corresponden al Jefe del Estado, según la organización política de que se trate y las consideraciones sobre lo que ha dado en llamarse «función política».

La Ley Orgánica del Estado consagra el principio de unidad de poder y coordinación de funciones. El poder se corresponde con la soberanía, que «es una e indivisible» (art. 2.º). Las funciones coordinadas responden a lo que en la doctrina tradicional se denomina «poderes» y la teoría constitucional actual admite como tales «funciones»:

a) *La función legislativa*.—La función legislativa, en orden a la aprobación de las leyes, corresponde al pueblo español, bien directamente, bien a través del sistema de representación. Interviene el pueblo directamente —mayores de edad, varones o mujeres— en materia constituyente ó por lo menos constitucional, mediante el referéndum, que es absolutamente necesario para la modificación o derogación de una ley fundamental.

Interviene a través del sistema representativo, en las restantes leyes, ya que las Cortes son «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» (art. 1.º ley de Cortes).

Salvadas las facultades extraordinarias que hoy conserva el Jefe del Estado, corresponde, pues, a las Cortes, tanto la elaboración como la aprobación de las leyes. Hasta la Ley Orgánica del Estado, su función no pasaba

de «la preparación y elaboración». La aprobación correspondía al Jefe del Estado (antiguo art. 16). En la actualidad al Jefe del Estado corresponde la promulgación, incluso con plazo marcado y con la única posibilidad de devolverla para nuevo estudio «mediante mensaje motivado y previo dictamen favorable del Consejo del Reino» (arts. 16 y 17).

La materia que debe ser objeto de ley, reservada a las Cortes, está también marcada expresamente en los artículos 10 y 12 de la ley de Cortes. Las Cortes pueden, sin embargo, acordar delegaciones legislativas, con límites concretos, para que el Gobierno pueda utilizarlas y controlar las causas legales para que el Gobierno pueda dictar Decretos-leyes (art. 13). Pueden igualmente las Cortes tomar la iniciativa legislativa mediante las proposiciones de ley.

Las Cortes Españolas, por último, usan habitualmente de una facultad que la práctica está admitiendo y quizá consolidando: la de obligar al Gobierno, en plazo marcado, a presentar a las Cortes un determinado proyecto, cuando así resulte aconsejable, a juicio de la Cámara, en la elaboración de otro proyecto en el que intervenga.

b) *La función ejecutiva.*—Corresponde a la Administración del Estado, con estricta sujeción al principio de legalidad, que juega, tanto en orden a la determinación de la estructura y competencia de sus órganos (art. 40/II de la Ley Orgánica del Estado) como en lo que afecta a la sujeción a la ley y a la prohibición de dictar disposiciones contrarias a ellas (art. 41 de la Ley Orgánica del Estado), con la consecuencia de nulidad en otro caso.

Los actos y disposiciones de la Administración son impugnables por recurso jurisdiccional, regulado por la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. La eficacia de este sistema está reconocida unánimemente y sus características serán objeto de una atención más detenida al hablar del sistema de control y responsabilidad de la Administración.

La separación de funciones del Jefe del Estado y la Presidencia del Gobierno, implícita en la legislación anterior a 1957, se delimita con caracteres netos a partir de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y se afianza y profundiza en la reciente Ley Orgánica del Estado, que separa incluso la persona de Jefe de Estado y jefe de Gobierno y regula las funciones de éste y el procedimiento de designación y cese.

c) *La función jurisdiccional.*—Esta función, que se centra en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todos los órdenes jurisdiccionales, corresponde «exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en la ley Orgánica de la Justicia, según su diversa competencia» (art. 31 de la Ley Orgánica del Estado).

La organización judicial española responde plenamente a los caracteres

de independencia, exclusividad, unidad jurisdiccional y sometimiento a la ley.

Los principios contenidos en la ley Orgánica del Poder Judicial, que lleva cerca de cien años regulando esta materia han sido constitucionalizados por la Ley Orgánica del Estado en forma que no sólo se declaran las características primordiales, sino que se procura garantizar su intangibilidad.

La independencia de la Justicia española constituye, aparte de la regulación legal que la protege, un hecho social que se impone en la realidad y se reconoce por todos. El profesor Alvarez Gendín clasifica las manifestaciones necesarias de la independencia judicial en tres órdenes diferentes: en cuanto a la designación de sus miembros, en cuanto a su ejercicio y en cuanto a su régimen disciplinario y a la responsabilidad penal y civil de sus miembros («El Estado de derecho y el Poder judicial independiente», *Revista de Administración Pública*, número 31. 1960. y posteriormente en *La independencia del Poder judicial*, Instituto de Estudios Políticos, 1966).

La regulación legal de la independencia judicial arranca ahora de la norma constitucional (Ley Orgánica del Estado, art. 29, y ley de Principios Fundamentales, P. IX), se desarrolla por la legislación orgánica, principalmente por la ley Orgánica del Poder judicial, vigente desde 1870, y trasciende e informa toda la regulación reglamentaria aplicable a la función y a sus órganos. Un estudio de detalle de la misma nos llevaría a dar a este trabajo una dirección excesivamente concreta, que es, por otra parte, innecesaria, puesto que estudios de esta naturaleza pueden consultarse con facilidad. Sirva de ejemplo el que hemos citado del profesor Alvarez Gendín, o bien el contenido en *España, Estado de derecho* (Servicio Informativo Español, 1964, págs. 91 y sigs.).

Pero sí es interesante llamar la atención sobre la evolución que en los últimos años ha tenido el sistema de autogobierno de la carrera judicial como manifestación importante de la independencia. En el ordenamiento español, la carrera judicial, desde el punto de vista administrativo, no jurisdiccional, está vinculada, en lo que afecta a las cuestiones funcionales, al Ministerio de Justicia. Así ha sido a lo largo de los tiempos y de los distintos sistemas políticos imperantes en España. Ocurre, sin embargo, que mientras en otro tiempo ha dispuesto el Gobierno de ciertos turnos de libre designación para el nombramiento de Magistrados o Jueces, la tendencia hacia una objetivación del sistema en los últimos años ha sido patente, y el desarrollo de las funciones de los órganos de autogobierno de la carrera judicial, constante. A las funciones atribuidas a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo por la ley Orgánica del Poder judicial hay que añadir también las que corresponden al Consejo Judicial, que se crea en 20 de diciembre de 1952, y al que corresponde la calificación de los funcionarios judiciales para acceder a destinos y cargos, y que es vinculante para el Ministerio, y la propuesta en

terna para el nombramiento por el Gobierno de los Magistrados del Tribunal Supremo. Un avance bien reciente en el sistema de autogobierno lo constituye la ley de 18 de marzo de 1966, que amplía considerablemente las funciones del Consejo Judicial, y reduce, en cambio, las atribuciones del Gobierno en esta materia. Por ejemplo, las designaciones de Presidentes de Audiencia, tanto Territorial como Provincial, que eran de libre nombramiento por el Gobierno entre los funcionarios judiciales que reunieran las condiciones legales, se somete ahora a una propuesta o calificación previa y vinculante del Consejo Judicial; lo mismo ocurre con las designaciones de otros funcionarios judiciales, hasta ahora no sometidas a este requisito.

Cifñéndonos a nuestro propósito de análisis de las Leyes Fundamentales, señalaremos que la Ley Orgánica del Estado regula, además del principio de independencia judicial, el de unidad jurisdiccional (art. 31), sin más excepciones que las de la jurisdicción militar y la eclesiástica; el de sometimiento de los Tribunales a la Ley (art. 29), el de inamovilidad de los funcionarios judiciales (arts. 29 y 34) y el de responsabilidad exigible según las leyes que regulan la materia (art. 29).

La defensa de la competencia jurisdiccional, que se encarga especialmente al Ministerio Fiscal, queda, además, vinculada al sistema para la resolución de conflictos jurisdiccionales, que atribuye la decisión al Jefe del Estado (art. 57 de la Ley Orgánica del Estado), que personifica la unidad de poder (art. 6.º de la Ley Orgánica del Estado), con intervención del Consejo de Estado.

3. *El principio de legalidad de la Administración. Control jurisdiccional de sus actos y disposiciones*

Los preceptos contenidos en los artículos 40 y siguientes de la Ley Orgánica del Estado sobre sujeción de la Administración a la Ley, a que nos hemos referido antes, se completan, en lo que afecta a la materia económica, con la revisión y comprobación de cuentas que corresponde al Tribunal de Cuentas del Reino (art. 44 de la Ley Orgánica del Estado) y al control del legislativo, mediante la intervención de las Cortes en la aprobación de la Cuenta general (art. 54 de la Ley Orgánica del Estado). A su vez, estas disposiciones se completan con las que contiene la propia Ley Orgánica sobre procedimiento para redactar y aprobar los Presupuestos del Estado, con sometimiento al principio de legalidad (arts. 54 y 55 de la Ley Orgánica del Estado), que más adelante tendremos ocasión de comentar.

El sometimiento de la Administración a la Ley se efectúa, al decir de Entrena Cuesta («Notas sobre el concepto y clases del Estado de derecho»,

Revista de Administración Pública número 33, 1960, pág. 41), a través de cuatro ideas principales: sometimiento a las leyes formales; establecimiento de una jerarquía de normas, con rango escalonado; prohibición a la Administración de alterar, por actos singulares, lo establecido por ella misma en disposiciones previamente dictadas, y sometimiento a la idea de perseguir en sus actuaciones el interés público. Nuestro ordenamiento jurídico recoge todos estos condicionamientos, tanto en la distinción entre leyes formales y materiales como en la fijación del principio de jerarquización de las normas. El principio de invulnerabilidad de lo establecido por una disposición de carácter general se contiene en el artículo 30 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. Por último, el sometimiento al principio de perseguir el interés público da lugar a la posibilidad del recurso contencioso, incluso por desviación de poder, cuando se infringe «el ordenamiento jurídico» (art. 38, núm. 3, de la ley de Jurisdicción contencioso-administrativa).

Es necesario, sin embargo, recordar ahora algo de lo que ya apuntamos en la primera parte de este trabajo sobre la evolución de las funciones del ejecutivo y el ensanchamiento de los horizontes de la Administración. La doctrina suele distinguir, para explicar este fenómeno, entre las «normas de relación», dirigidas a limitar la actividad administrativa mediante un señalamiento de las esferas de los particulares y de la Administración, y las «normas de acción», que señalan los modos a que la Administración debe ajustar su actividad para atender a los fines sociales que ahora tiene que perseguir y que tienen por objeto, principalmente, la tutela del interés público. El predominio actual de las normas de acción, impuestas por la realidad social, sobre las de relación, es una de las causas de la quiebra del principio de legalidad en su sentido clásico.

La responsabilidad de la Administración y de sus órganos está también regulada por la ley de Régimen jurídico, que no sólo recoge el contenido de la legislación anterior, que admitía ya el principio de responsabilidad directa de la Administración en todas sus esferas por la lesión que sufran los particulares en sus bienes o derechos, sino que completa y perfecciona el sistema, admitiendo la responsabilidad directa o indirecta de las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado.

Un antecedente de gran interés en esta materia está constituido por la ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1954 y por la de Expropiación forzosa, de idéntica fecha.

La actividad del ejecutivo está minuciosamente regulada en todos sus aspectos, y uno de ellos, de gran importancia, es el que contempla, con gran perfección de sistema, la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, entre cuyos principios se encuentra el de la facilidad y amplitud

de la iniciativa y reclamación de los particulares y el condicionamiento de los actos del ejecutivo que limiten derechos subjetivos (por ejemplo, en su artículo 43). Lo mismo puede decirse del sistema unificado de recursos administrativos, inspirado en la eficacia, rapidez y garantía.

En algunas leyes especiales se ha introducido también una especie de «acción popular», mediante la legitimación de toda persona que tenga interés, por pasivo que sea, en la materia para intervenir en las decisiones administrativas. Así ocurre, por ejemplo, en el artículo 233 de la ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

Es de gran interés, en la materia que estamos tratando, la intervención, muchas veces preceptiva, del Consejo de Estado, «supremo Cuerpo consultivo de la Administración» (art. 40 de la Ley Orgánica del Estado), cuya función contribuye en gran manera a mantener el principio de legalidad de la Administración y cuyos dictámenes son a veces vinculantes en materia de gran importancia, por ejemplo, para reconocer la infracción manifiesta de la Ley en los supuestos de anulación de actos de la Administración que reconozcan derechos a los particulares (art. 37 de la ley de Régimen jurídico).

Nos queda por tratar una cuestión de gran trascendencia: el sistema de control jurisdiccional de los actos y disposiciones de la Administración mediante la intervención de la Administración de Justicia en uno de sus órdenes jurisdiccionales, el contencioso-administrativo, de gran eficacia en su función revisora, y de cuya concepción del Estado de derecho da clara idea una sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo —de 27 de enero de 1965—, que plantea la posibilidad de reconocer un interés protegido por la Ley, aun sin referencia legal que lo ampare, lo que motivó que la Administración lo desconociera. En su más interesante considerando se sienta la doctrina de que aunque «el interés protegido por la Ley carece de referencia legal que lo ampare, ya que tal condición impondría un derecho subjetivo, no obstante lo cual ha de gozar de la posibilidad de defensa judicial, ya que así lo impone o lo predica el genio expansivo del Estado de derecho que la ley de la Jurisdicción pretende sancionar, y no consiente, por propia naturaleza, que ningún agravio que se cause a un particular por la acción administrativa quede sin la posibilidad de su reparación, y si tal ocurriera ya no sería Estado de derecho completo».

Es indudable que nos encontramos, como ya se ha dicho, ante uno de los ordenamientos jurídico-administrativos más avanzados y perfeccionados de Europa, y sobre el que ha tenido que reconocerse, quizá sin entusiasmo, que es, «en teoría, más liberal en España que en la mayoría de los países de Europa occidental» (Informe de la Comisión Internacional de Juristas sobre la regla de Derecho en España). Baste recordar que, en líneas generales, una

tercera parte de los recursos contenciosos tramitados ante el Tribunal Supremo contra decisiones de la Administración suele prosperar.

Esta jurisdicción conoce de las pretensiones deducidas, en relación con actos y disposiciones de la Administración pública, con rango inferior al de Ley, cuando incurran en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, como ya hemos comentado antes. Los actos exceptuados del control jurisdiccional lo son, bien porque corresponda su conocimiento a cualquier otra jurisdicción, o mejor dicho, a cualquier otro orden jurisdiccional de la jurisdicción ordinaria, bien porque se trate de conflictos de jurisdicción, reservados, como se ha dicho, al Jefe del Estado, como punto de contacto entre todas las jurisdicciones que participan de una misma unidad de poder soberano. En otro caso, los llamados actos políticos están también excluidos de la jurisdicción; pero, a su vez, el concepto de «acto político» está objetivado, tanto en cuanto al órgano de donde ha de emanar —el Gobierno— como por su propia naturaleza, y además la interpretación jurisprudencial sobre estas materias va fijando los límites de la excepción con un criterio restrictivo en la línea de admitir como principio general la impugnabilidad de los actos administrativos.

Porque es necesario señalar también que la ley de la Jurisdicción contenciosa ha introducido como novedad la posibilidad de controlar la actividad discrecional de la Administración, ya que se admite el recurso en ciertos casos por infracción «del ordenamiento jurídico», así, en general, y cuando se habla de la desviación de poder se define ésta como «el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico».

4. *Reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de la persona humana*

Quizá sea éste uno de los puntos-clave en la consideración del Estado de derecho. Desde varios puntos de vista se confluye siempre en la consideración de la persona humana, en su dignidad y en su integridad, como una de las razones de existencia de toda ordenación jurídica de la comunidad social. Es claro que en esta materia la carga política con que suele enjuiciarse la cuestión es siempre considerable, pero en todo caso el aislamiento de los conceptos jurídicos que contribuyen a transformar en derechos civiles las libertades sustanciales del hombre nos ayudará a sostener el tema dentro de sus límites normales.

El catálogo de los derechos humanos puede hacerse desde muy variados puntos de vista. Para quienes fundamos en la filosofía cristiana el basamento

de nuestro orden social, la doctrina de la Iglesia ha de servirnos de pauta. A este fin, el contenido de la Encíclica *Pacem in Terris*, o las declaraciones del Concilio Vaticano II, por citar sólo documentos recientes, constituyen puntos de apoyo trascendentes.

Desde otro punto de vista, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la O. N. U. en 10 de diciembre de 1948, significa una aspiración de los pueblos en la línea de un sucesivo perfeccionamiento.

Con objeto de remontarnos por encima de consideraciones parciales al enjuiciar nuestra legislación fundamental, exponente de una concepción personalista de la idea de justicia, basada en el humanismo cristiano y en la doctrina social de la Iglesia, quizá el camino más seguro sea comenzar por fijar el catálogo de lo que para la Iglesia católica son «derechos y deberes universales, inviolables y absolutamente inalienables». Ciertamente es que esta enumeración parte de una consideración moral fundamentalmente, y que para que estas libertades o manifestaciones de la libertad y de la dignidad de la persona humana se transformen en derechos civiles hace falta una regulación jurídica de la libertad que establezca los límites y las condiciones de ejercicio, al mismo tiempo que sus garantías y defensas. Pero es indudable que, por lo menos como punto de partida, la enumeración de estos derechos nos ha de servir para fijar lo que hemos de considerar como indispensable en una organización social que quiere basarse en la doctrina de la misma Iglesia.

Esta materia, referida fundamentalmente a nuestro tiempo, a las circunstancias del mundo actual, está recogida principalmente en la Encíclica *Pacem in Terris* y en los trabajos del Concilio Vaticano II, especialmente en la «Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual» y en la «Declaración sobre la libertad religiosa» (Edición B. A. C., Madrid, 1965).

La Encíclica clasifica estos derechos en forma que quizá refleja esquemáticamente la siguiente clasificación:

a) *Derecho a la existencia y a un nivel de vida digno.*—En esta parte enumera el derecho a la existencia, a la integridad física, a los medios indispensables y suficientes para un nivel de vida digno, especialmente: alimentación, vestido, habitación, descanso, atención médica y servicios sociales necesarios; seguridad en caso de enfermedad, invalidez, viudez, vejez, paro y cualquier otra eventualidad de pérdida de medios de subsistencia.

b) *Derechos referentes a los valores morales y culturales.*—Aquí se incluyen el debido respeto a la persona, a la buena reputación, a la libertad para buscar la verdad y para manifestar y defender sus ideas (dentro de los límites del orden moral y del bien común); para cultivar cualquier arte y para tener una objetiva información de los sucesos públicos. De aquí nace también el derecho a participar en los bienes de la cultura: instrucción fundamental y for-

mación técnico-profesional, facilitando el acceso a los grados más altos según los méritos personales y posibilidad de ocupar puestos y responsabilidad en la vida social, según su aptitud y capacidad.

c) *Derecho de honrar a Dios según el dictamen de la recta conciencia.*—Se concreta en lo que llamamos libertad en materia religiosa, que se concreta luego, como veremos en la Declaración correspondiente del Concilio Vaticano.

d) *El derecho a la elección del propio Estado.*—En este punto habla la Encíclica de la familia como núcleo primario y natural de la sociedad y del derecho del hombre, para atender a sus necesidades, a la iniciativa libre y al trabajo en condiciones dignas, así como a desarrollar las actividades económicas en condiciones de responsabilidad. Y termina con las referencias al derecho a la propiedad privada.

e) *Derecho de asociación.*—Incluye el derecho de reunión y asociación, el de dar a las asociaciones la estructura que se juzgue conveniente y el de libre movimiento dentro de ellas.

f) *Derecho de emigración e inmigración.*—Entraña el derecho a la libertad de movimiento y de residencia dentro de la comunidad política de la que es ciudadano y derecho a emigrar a otras comunidades políticas y establecerse en ellas.

g) *Derechos políticos.*—Se incluye aquí el derecho a tomar parte activa en la vida pública y a contribuir a la consecución del bien común; el de defensa jurídica de sus propios derechos en forma eficaz, imparcial y según principios objetivos de justicia.

Algunos de estos puntos han sido en parte desarrollados o al menos enunciados por el Concilio Vaticano II, aunque no se incluye en ninguno de sus trabajos una relación clasificada como hizo la Encíclica *Pacem in Terris*. Del examen de la «Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual» y la «Declaración sobre la libertad religiosa», extraemos las siguientes referencias:

a) *Constitución pastoral.*—Es necesario que se facilite al hombre todo lo necesario para vivir una vida verdaderamente humana: alimento, vestido, vivienda, libre elección de estado, fundar una familia, educación, trabajo, buena fama, respeto, adecuada información, obrar de acuerdo con la norma recta de su conciencia, protección de la vida privada y justa libertad también en materia religiosa (párrafo 26).

Rechaza cuanto atenta contra la vida —homicidio, genocidios, aborto, eutanasia, suicidio deliberado—; cuanto atenta contra la integridad de la persona —mutilaciones, torturas morales o físicas, conatos sistemáticos para dominar la mente ajena—; cuanto ofende a la dignidad humana —condiciones infrahumanas de vida, detenciones arbitrarias, deportaciones, esclavitud, prostitu-

ción, trata de blancas y de jóvenes—, y las condiciones laborales degradantes que reduce al operario al rango de mero instrumento de lucro (párrafo 27).

Alaba a las naciones en las que la mayor parte de los ciudadanos participa en las funciones públicas (párrafo 31).

Habla de la dignidad del matrimonio y de la familia (párrafo 47).

Del derecho personal a la cultura (párrafo 66).

De la participación del hombre en el desarrollo económico, evitando la organización colectiva de la producción (párrafo 65).

De las condiciones de trabajo y del derecho al descanso (párrafo 67).

De la participación en la Empresa y en la organización general de la economía. En este punto habla también del derecho a fundar libremente asociaciones obreras que representen auténticamente al trabajador y puedan colaborar en la recta ordenación de la vida económica y el de participar libremente en las actividades de las asociaciones. En este mismo párrafo plantea el tema de la huelga que «puede seguir siendo necesario, aunque extremo, para la defensa de los derechos y el logro de las aspiraciones justas de los trabajadores», pero siempre que se busquen los medios para negociar y reanudar el diálogo conciliatorio (párrafo 68).

Habla más adelante del acceso a la propiedad y del derecho a la propiedad privada (párrafo 71).

De los derechos de libre reunión y asociación, expresión y religión (párrafo 73).

De la colaboración en la vida pública y del valor de las entidades intermedias, de la conveniencia de una educación cívica y política de la juventud. En este párrafo habla de los partidos políticos no para mencionar su necesaria existencia, sino para que se sujeten a promover el bien común sin anteponer los intereses propios (párrafo 75).

b) *Declaración sobre la libertad religiosa.*—Declara el Concilio el derecho de la persona humana a la libertad religiosa, que consiste en que todos los hombres han de estar inmunes de coacción, tanto por parte de particulares como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, para que no se obligue a nadie a actuar contra su conciencia ni se le impida que actúe conforme a ella en privado o en público, solo o asociado con otros, dentro de los límites debidos. Y que este derecho ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de forma que llegue a convertirse en un derecho civil.

Se extiende este derecho, según la Declaración, a los actos externos de los hombres y a la actuación comunitaria, a la agrupación conforme a normas propias, al culto público y a promover instituciones; al nombramiento, elección, formación y traslado de sus ministros; a la comunicación con otras comunidades de sede distinta; a la erección de edificios religiosos, adquisición de

bienes y a su uso. También se extiende a que no se impida la enseñanza y la profesión pública de su fe y el que no se prohíba manifestar libremente el valor peculiar de su doctrina para la ordenación de la sociedad y la vitalización de la actividad humana.

Se reconoce el derecho de los padres a determinar la forma de educación religiosa de sus hijos y, por tanto, a elegir escuelas u otros medios de educación sin gravamen injusto y a no obligarles a que los hijos asistan a lecciones escolares que no respondan a la convicción religiosa de los padres.

También se menciona el que la igualdad jurídica de los ciudadanos no se conculque por motivos religiosos.

El ejercicio de todos estos derechos tiene límites: el principio moral de la responsabilidad personal y social; los derechos de los demás; la protección de la sociedad civil contra los abusos; la tutela eficaz de tales derechos para todos los ciudadanos, y la pacífica composición de los mismos derechos; la promoción de la paz pública y la custodia de la moralidad. Todo ello forma parte del bien común y se incluye en el concepto del orden público.

Al hacer la exposición de todos estos puntos conviene recordar que no todos, aunque sí su mayor parte, constituyen en el sentido jurídico de la palabra, derechos civiles o políticos que el Derecho deba regular. Muchos de estos aspectos constituyen aspiraciones y metas de carácter social, para una mayor perfección de la vida comunitaria. Sin embargo, quizá sea conveniente no establecer distinciones y enjuiciar ahora, a la luz de lo que la Iglesia establece como necesario o conveniente, según los casos, el cuadro de derechos, libertades, logros y realizaciones que en materias relacionadas con lo que hasta aquí mencionamos, tienen su regulación, su reconocimiento y su garantía en el ordenamiento jurídico español. Como realizamos este estudio en torno al concepto de Estado de derecho, no entraremos en otras consideraciones de orden moral y ético, limitándonos a la enumeración de los derechos de la persona humana y de los preceptos que hacen relación a ellos, recogidos en nuestra legislación vigente.

a) En el Fuero de los Españoles aparecen reconocidos —luego hablaremos de la garantía y eficacia— los siguientes derechos:

- El respeto a la dignidad, la libertad y la integridad de la persona humana (art. 1.º).
- La igualdad ante la Ley (art. 3.º).
- El derecho al respeto del honor personal y familiar (art. 4.º).
- Educación e instrucción en centros libremente elegidos. Igualdad de oportunidades en esta materia (art. 5.º).
- Libertad religiosa (art. 6.º según la redacción dada por la Ley Orgánica del Estado).

- Inmunidad de coacción para las prestaciones personales fuera de los casos marcados en la ley con carácter general (art. 8.º).
- Legalidad en el establecimiento de cargas tributarias y equidad en su reparto, según la capacidad de cada cual (art. 9.º).
- Participación en las funciones públicas de carácter representativo y al desempeño de cargos y funciones públicas generales (artículos 10 y 11).
- Libre expresión de sus ideas (art. 12).
- Libertad y secreto de correspondencia (art. 13).
- Libertad de movimiento y residencia dentro del territorio nacional (art. 14).
- Inviolabilidad del domicilio (art. 15).
- Libertad de asociación y reunión (art. 16).
- Derecho a la seguridad jurídica (art. 17).
- Libertad personal (art. 18).
- Garantías de justicia: *Nullum crimen sine previa lege; Nulla pena sine previa lege*, tribunal competente y audiencia previa (art. 19).
- Derecho a no ser privado de la nacionalidad española (art. 20).
- Derecho de petición (art. 21).
- Protección al matrimonio y a la familia (art. 22).
- Derecho al trabajo (art. 24).
- Derecho a que el trabajo no se considere como mercancía ni en forma que atente a la dignidad humana (art. 25).
- Derecho a participar en los beneficios de la Empresa (art. 26).
- Derecho a una justa retribución suficiente para la vida personal y familiar según un nivel moral y digno (art. 27).
- Seguridad de amparo: asistencia en casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, paro y demás riesgos que puedan asegurarse socialmente (art. 28).
- Reconocimiento de la propiedad privada (art. 30).
- Acceso a las formas de propiedad ligadas a la persona: hogar, heredad, útiles de trabajo, bienes de uso cotidiano (art. 31).
- Inmunidad ante la confiscación y la expropiación, salvo, en este último caso, el interés social o la utilidad pública, según ley (artículo 32).

b) Por su parte, el Fuero del Trabajo contiene también una serie de preceptos tendentes al reconocimiento de ciertos derechos y a la consecución de

ciertas realizaciones necesarias para la vida comunitaria. Un catálogo de los mismos, a los fines que nos interesan podría ser el siguiente:

— Dignidad del trabajo: derecho al trabajo, compatibilidad con los fines individuales familiares y sociales (Dec. I).

— Defensa del trabajador, su vida y su trabajo: limitación de jornada, garantías de defensa y humanidad, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y niños, regulación del de la mujer casada; descanso, vacaciones retribuidas, recreo, disfrute de los bienes de la cultura, la salud, el deporte, etc. (Dec. II).

— Retribución suficiente para una vida moral y digna de la familia. (Subsidio o ayuda familiar. Bases mínimas de ordenación del trabajo. Seguridad y continuidad en el trabajo. Información sobre la marcha de la Empresa.) (Dec. III).

— Educación técnica del trabajador agrícola. Propiedad familiar agraria. Estabilidad en el cultivo. Acceso a la propiedad de la tierra (Declaración V).

— Acceso a la propiedad de los instrumentos de trabajo (Dec. VI).

— Jurisdicción para los conflictos, basada en el principio de equiparación de partes (Dec. VII).

— Derecho al crédito (Dec. IX).

— Previsión y seguridad social: seguros de vejez, invalidez, maternidad, accidentes, enfermedades profesionales, paro y, como tendencia, el seguro total. Retiro a la ancianidad (Dec. X).

— Iniciativa privada (Dec. XI).

— Propiedad privada. Protección a la familia. Patrimonio familiar inembargable (Dec. XII).

— Asociación en materia sindical y participación libre en las actividades sindicales y, por el cauce sindical, en las tareas comunes de la vida política, económica y social (Dec. XIII).

— Protección al trabajo de los emigrantes (Dec. XIV).

c) Pero a su vez, la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento contiene en sus declaraciones otra serie de derechos, libertades y aspiraciones o líneas de programa que es también necesario extraer para ir completando el cuadro de los derechos de la persona y de las condiciones sociales para su eficacia. Son los siguientes:

— Consideración del hombre como persona y de la familia como base de la vida social (P. V).

— Igualdad de los españoles ante la Ley (P. V).

- Carácter constituyente del pueblo español (P. VII).
- Principio representativo de participación popular en las tareas legislativas y demás funciones de interés general (P. VIII).
- Participación del hombre en funciones públicas y acceso a los cargos de tal carácter (P. VIII).
- Derecho a una Justicia independiente y gratuita para quienes carezcan de medios económicos (P. IX).
- Derecho a la educación general y profesional, según principio de unidad de oportunidades (P. IX).
- Asistencia y seguridad social (P. IX).
- Equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales (P. IX).
- Dignidad del trabajo (P. X).
- Propiedad privada e iniciativa privada. Intervención subsidiaria del Estado (P. X).
- Perfección de la salud física y moral, así como unas condiciones dignas de trabajo (P. XII).
- Justa distribución del crédito (P. XII).
- Desarrollo económico y social (P. XII).

d) El derecho de sufragio está reconocido en varias disposiciones, que van desde la Ley de Referéndum nacional, hasta la reciente Ley Orgánica del Estado, pasando por la de Régimen Local, disposiciones sobre elecciones sindicales, representación familiar en Cortes, Consejo Nacional, ley de Cortes, etc.

Prescindimos de establecer comparación alguna entre el catálogo de derechos y libertades que nuestro ordenamiento jurídico reconoce y los postulados de la doctrina de la Iglesia que antes mencionamos. No es nuestro propósito, ni mucho menos, el de realizar esta comparación. Aquella enumeración ha de servirnos, únicamente, como pauta para comprender los campos de acción en que la autoridad civil, y más concretamente el Estado, tiene obligación de regular y reconocer, al tiempo que garantizar y defender, los derechos humanos. Si establecimos aquel antecedente fué precisamente con ánimo de objetivar en lo posible la cuestión, sin dejarnos arrastrar por las posiciones, más o menos interesadas, de quienes realizan el catálogo de los derechos humanos a su arbitrio y según su particular punto de vista.

Pero anunciamos ya entonces la posibilidad de comentar algunos de los aspectos que pueden resultar dudosos y por ello vamos ahora a fijarnos en qué aspectos pueden ser éstos.

Creo que podríamos reducir a tres grupos los temas polémicos: Libertad religiosa; sindicalismo libre, con derecho de huelga y participación en la organización general de la economía, y partidos políticos y sistema electoral

En cuanto al primero, la libertad religiosa, nos encontramos en un momento de extraordinario interés: modificado el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, se ha introducido el principio de libertad, que sustituye al de tolerancia anterior, para ponerlo de acuerdo con las declaraciones del Concilio Vaticano. Este principio ha de ser desarrollado por una ley, ya en las Cortes, en cuyo proyecto se reconocen inicialmente la inmunidad de coacción para la práctica pública y privada de cualquier creencia religiosa; la no discriminación por motivos religiosos, incluso para el desempeño de funciones públicas (salvo en el caso del Jefe del Estado); la posibilidad de cumplir con los deberes religiosos en el trabajo y en el Ejército; la regulación adecuada del matrimonio con igualdad de condiciones y plazos; la ordenación de la vida religiosa de la familia bajo la dirección de los padres y la libertad de éstos para determinar la forma de educación religiosa que han de dar a sus hijos y la elección de los centros de enseñanza y demás medios de formación.

Incluye, asimismo el proyecto, la dispensa de la enseñanza de la religión católica a los que no profesen esta religión; el derecho a la sepultura según sus disposiciones; la existencia de cementerios propios de cada religión. La enseñanza escrita u oral de cada religión, la publicación de ediciones propias, el derecho de reunión y asociación.

También regula el proyecto el reconocimiento legal de las confesiones religiosas acatólicas, mediante un sistema de asociaciones confesionales con la condición de personas jurídicas. Se les reconoce el derecho a poseer y recibir bienes. Se regula el derecho al culto público y privado dentro y fuera de los templos: a establecer lugares de culto y centros de formación religiosa, concediendo a los primeros la inviolabilidad. Pueden también publicar y fijar anuncios y citaciones.

Se reconoce el libre ejercicio de las actividades religiosas de los ministros de cultos no católicos; el establecimiento de centros de enseñanza para sus miembros y para la formación de sus ministros.

Por último, se incluye un sistema de recursos gubernativos e incluso de control contencioso-administrativo como garantía de los derechos.

Pasemos ahora al segundo grupo de cuestiones. Se engloba aquí lo que ha dado en llamarse participación del hombre en la organización general de la economía y sus temas relacionados, de libertad de sindicación y huelga.

Es obvio que no nos referimos a los aspectos políticos de la cuestión, sino a su vertiente jurídica, aunque a veces sean inseparables ambas consideraciones.

En una gradación de fines, parece que el ordenamiento jurídico deba asegurar, por procedimientos técnicos adecuados, la participación del hombre en la ordenación general de la economía, en el desarrollo económico, evitando

—como dice la Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual, en su párrafo 65— «La organización colectiva de la producción».

Debe ser aceptable cualquier sistema que procure este fin sin mengua del libre ejercicio, de una parte, de la asociación sindical, y de otra, de la libertad de participación dentro de las estructuras sindicales.

El ordenamiento jurídico español, en esta materia, ofrece un cuadro de participación del hombre en las tareas colectivas, no sólo las que afectan a la ordenación de la economía, sino las de valor político, dirección de los asuntos público, tareas legislativas, corporativas, municipales, etc., a través de las entidades naturales, de las estructuras de la vida comunitaria, sobre la base de lograr una objetivación del problema y de evitar que la declaración de libertad de participación resulte ineficaz al obligar al hombre a asociarse, quiera o no, en un partido o grupo político determinado. No parece discutible que desde el punto de vista de la garantía de la libertad y de su ejercicio, un sistema objetivado de éste o de otro tipo cualquiera, reúna condiciones superiores al sistema de adscripción al grupo político para participar en tareas comunes.

Ahora bien; el sistema de objetivación a través de las entidades a que todo hombre debe inexcusablemente pertenecer —sin necesidad de adscripción alguna— como son las estructuras familiares, las profesionales, las vecinales y algunas asociativas, lleva consigo una consecuencia, y ésta es la necesidad de crear una unidad de cauce en la participación, sin mengua de la libertad, dentro del sistema, no sólo para participar o no, sino también para hacerlo en la forma que considere conveniente.

En tal sistema deben, sin embargo, garantizarse dos cosas: la libre constitución de asociaciones, que se integren luego dentro del cauce representativo común, y el juego libre del hombre dentro de estas asociaciones.

Parece que con estos requisitos se cubren las exigencias nacidas de los derechos de la persona, siempre que se organice su actividad sobre la base de inmunidad de coacción en sus actuaciones.

Sobre estas bases hay que analizar ahora el Derecho español en cuanto se refiere al sistema representativo sindical, a la libertad de elección, a las condiciones para ser elegido y elector, a las garantías para el desempeño de la función. Especial mención merece la reciente reforma que la Ley Orgánica del Estado ha introducido en la Dec. XIII del Fuero del Trabajo, en la que se reconoce la existencia de las asociaciones profesionales, en el cauce representativo del Sindicato como Corporación de Derecho público. Una ley sindical deberá desarrollar ahora esta materia con mayor detalle y concreción.

En lo que afecta a la huelga es también interesante puntualizar, en primer lugar, que la calificación de este pretendido derecho se hace a título «extremo» y siempre que se busquen de inmediato los procedimientos conciliatorios. En nuestro Derecho es de gran interés la reforma de la Dec. XI del

Fuero, que ahora sanciona solamente «los actos ilegales, individuales o colectivos, que perturben de manera grave la producción». Ello, unido a la reciente reforma del artículo 222 del Código penal, que antes consideraba como sedición de las huelgas de obreros y hoy (ley de 21 de diciembre de 1965) reduce la calificación a los casos en que se intente «atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional». Esta regulación conduce, en relación con los conflictos colectivos, a las siguientes consecuencias:

Conflictos colectivos estrictamente laborales, que surjan como consecuencia de las condiciones de trabajo, cuya resolución se afronta únicamente por medios de conciliación y arbitraje (Texto Refundido del Procedimiento laboral, Orden de 16 de noviembre de 1962); conflictos sin fundamento laboral o que se produzcan al margen de los procedimientos legales que pueden dar lugar a intervención de la autoridad laboral y, excepcionalmente, de la gubernativa (Decreto de 20 de septiembre de 1962, art. 5.º); conflictos excepcionales, en la prestación de servicios públicos vitales o de carácter político con finalidad subversiva, que son los únicos que pueden caer dentro de una sanción penal (art. 222 del Código penal).

Esta regulación reduce el ámbito de la ilegalidad penal de la huelga a los casos extremos, en los que o existe una clara motivación política que priva al medio empleado de su carácter de procedimiento de defensa de los justos derechos del trabajador (como exige el texto conciliar), o bien se trata de alteraciones en la prestación de servicios públicos vitales que, por consiguiente, afectan al orden público.

Vamos, por último, con el tercer caso: los partidos políticos y el sistema electoral.

Parece ciertamente aventurado afirmar que en un sistema de Estado de derecho tienen necesariamente que existir los partidos políticos y, menos aún, el sufragio universal o la participación individualizada del hombre a través de las elecciones directas.

Los partidos políticos han sido una creación del pasado siglo y sobre su conveniencia o inconveniencia desde el punto de vista político podrá argumentarse mucho, sin que ello afecte para nada a un sistema de organización jurídica capaz de salvaguardar y garantizar los derechos de la persona.

También parece aquí que lo interesante es garantizar al hombre su participación en las tareas comunes y su posibilidad de acceso, según un principio de igualdad de oportunidades, a las funciones públicas. El que esto intente lograrse por un sistema representativo, ni es nuevo ni obsta al fondo de la cuestión. Traeremos a colación opiniones extrañas que parecen —por estar alejadas del problema— merecer más crédito. Thomas en su obra *El concepto de la democracia moderna en sus relaciones con el concepto de Estado*

(Edición conmemorativa de Max Weber, tomo II páginas 39 y siguientes) dice que «el concepto de la democracia abarca lo mismo al Estado democrático representativo y moderado que a la democracia radical igualitaria». Por su parte, Leibholz («El contenido de la democracia y las distintas formas en que se manifiesta», en el tomo *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la constitución*, Ed. Est. Políticos, pág. 145) mantiene la misma tesis. Más recientemente, Pierre Mendes France (*La república moderna*, ed. en español, Aguilar, págs. 72 y sigs.) preconiza la existencia de una segunda Asamblea que represente los grupos sociales y los intereses profesionales «fuerzas nuevas a las cuales el Estado debe reconocer un papel y que deben participar en su funcionamiento».

El intentar resolver el problema de la participación por un sistema de representación orgánica, suficientemente objetivado, no parece obstar, sobre todo desde el punto de vista de la configuración jurídica del Estado de derecho, a la eficacia de los derechos de la persona. No puede pretenderse una identidad de sistemas sino, por el contrario, una adaptación de éstos a la realidad social. No olvidemos que el Derecho no es sólo una forma de la vida social sino también «una forma de la realidad social en cuanto que, de una parte, es un modo de patentizarse dicha realidad» (Legaz: *Filosofía del Derecho*, 1961, página 435).

Para terminar este tema nos falta hablar de los preceptos de nuestro ordenamiento que tratan de la garantía de los derechos. En efecto, no basta con que los derechos humanos constituyan meras enunciaciones programáticas, sino que precisen un sistema de ejercicio y garantía. En nuestra legislación estos preceptos estaban constituidos por los artículos 33 al 36 del Fuero de los Españoles. Según tales normas, se preveía la promulgación de las leyes necesarias para el desarrollo y ejercicio de los derechos. En esta línea se encuentran la propia ley de Régimen Local; la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la de Procedimiento Administrativo; la de la Jurisdicción contencioso-administrativa; la de Asociaciones; la de Prensa e Imprenta, etcétera, y, en estos momentos, los distintos proyectos de desarrollo de la Ley Orgánica del Estado, especialmente la ley de Libertad Religiosa; la que regula el recurso de Contrafuero; la ley Electoral; la ley Sindical y la de participación en Cortes de los representantes de la familia.

Únicamente en caso de emergencia puede suspenderse la vigencia de los derechos reconocidos por el Gobierno, con intervención de las Cortes.

La garantía de los derechos tiene ahora un triple cauce: el de la actividad gubernativa en defensa de los derechos individuales; el de la jurisdicción ordinaria en casos de que la transgresión tenga contenido penal, lo que sucedería en la mayor parte de los casos, y la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa en otros casos.

Es difícil imaginar otras violaciones de estos derechos, pero para tal supuesto —sin excluir, por supuesto, a los anteriores, salvo que actúe en orden jurisdiccional competente— la Ley Orgánica del Estado ha venido a consignar en su artículo 3.º, como uno de los fines fundamentales del Estado, «el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad», y en su artículo 21 consigna como uno de los fines del Consejo Nacional el de «velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes Fundamentales»; principio que habrá de ser desarrollado por la ley del Movimiento y su Consejo, cuyo proyecto está ya en las Cortes.

5. *Control de la actividad legislativa*

Entramos ahora en una parte de este trabajo cuya naturaleza obliga a considerar ciertos elementos de carácter político junto con los de carácter jurídico estricto. Es posible que en puridad de doctrina no hubiera que tratar estas cuestiones al hablar de la formulación del Estado de derecho, pero es cierto también que su análisis contribuye a conocer con mayor exactitud el panorama de la cuestión. No es tan patente esto al tratar de este primer aspecto del control de la actividad legislativa, como lo será la parte siguiente, que se refiere al sistema de control político. En cualquier caso parece más conveniente no eludir el tema que, sin duda alguna, tiene una relación muy directa con las cuestiones que atañen a la formulación del sistema de Estado de derecho.

Un medio de control de extraordinaria importancia, introducido también por la Ley Orgánica del Estado es el recurso de inconstitucionalidad, llamado de «contrafuero».

Se articula el recurso de contrafuero contra todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales (a. 59). Del contenido del Título X de la Ley Orgánica del Estado se desprende que el remedio intente ponerse no sólo ante el hecho consumado de una disposición con rango de ley o inferior, sino también durante la tramitación de un proyecto en las Cortes (a. 63), y como medida previa, antes de que una ley sea sometida a referéndum, cuando proceda este medio de aprobación (a. 65).

La frase «acto legislativo o disposición general del Gobierno» nos lleva a concluir que el recurso puede darse: contra las leyes, contra los Decretos, contra las Ordenes acordadas en Consejo de Ministros, contra las que se acuerden en la Comisión Delegada del Gobierno y contra los acuerdos del Consejo a que se refiere el artículo 24 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado.

El recurso se basa en la supuesta inconstitucionalidad de la disposición, que ha de vulnerar los Principios o las Leyes Fundamentales, es decir, el orden constitucional, o lesionarlos (ambos extremos, según el art. 59 de la Ley Orgánica del Estado), o menoscabarlos (según el art. 3.º de la ley de Principios).

Plantea este recurso no pocas cuestiones de interés indudable, de las que citaremos tres principales, que habrán de ser resueltas por la ley que desarrolle las normas de la Ley Orgánica del Estado sobre el recurso de contrafuero:

a) Si el contrafuero afecta a la totalidad de la disposición recurrida o sólo a los preceptos de la misma que concretamente vulneren o lesionen la norma constitucional. Del contexto de la regulación de la Ley Orgánica del Estado parece desprenderse que la disposición ha de ser anulada en su totalidad, pero el problema no queda totalmente resuelto porque al hablar de la posible suspensión de la disposición recurrida durante la tramitación del recurso, la Ley Orgánica del Estado habla de que ésta puede afectar a la disposición o al «precepto o preceptos que de ella resulten afectados por el recurso» (a. 61).

b) Si al resolver el Jefe del Estado el recurso puede adoptar medidas de «sustitución». Parece que no, porque ha de devolver a la Cámara legislativa su competencia y, por tanto, ha de limitarse a anular, aunque la frase «con el alcance que en cada caso proceda» puede referirse, tanto al supuesto de la extensión de la nulidad de que acabamos de hablar como a los efectos respecto de terceros adquirentes de derechos durante el tiempo de vigencia.

c) Si aparte del contrafuero es admisible la declaración judicial de inconstitucionalidad de una ley. El problema es complicado y no puede abordarse en los límites de este trabajo. Hay que distinguir, en primer lugar, que la disposición de que se trate haya sido o no objeto de recurso de contrafuero y que éste haya sido o no estimado. También hay que distinguir si se trata de una ley o de otra disposición de otro rango, recurrible, por tanto, en vía contencioso-administrativa. Y hay que aplicar al tema el principio de jerarquía de las normas y el de si tienen o no directa aplicación las llamadas «leyes de principios». La doctrina no está suficientemente decantada en todos estos puntos, aunque en el caso que contemplamos hemos de recordar también, como elemento a tener en cuenta, que en el sistema de Estado de derecho la presunción está a fa-

vor de la potestad del juez para apreciar la inconstitucionalidad, pero que la tradición y práctica jurídica española es contraria a este sistema.

La resolución del recurso compete al Jefe del Estado, asistido por el Consejo del Reino, que es quien formula la propuesta. Se dibuja así perfectamente la figura de una función distinta de la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional, y en cierto modo, con funciones de control superior. Esta parece ser la idea al estudiar las funciones del Estado y del Consejo del Reino, aunque no contribuye a sostenerla la composición que se ha dado a este alto Cuerpo, constituido en su casi totalidad (con la sola excepción del Capitán General o Teniente General en activo de mayor antigüedad y del General Jefe del Alto Estado Mayor) por miembros de la Cámara legislativa, cuando quizá hubiera sido más lógico buscar una composición distinta si realmente se quiere que desempeñe las funciones de control de que hemos hablado.

No da la Ley Orgánica del Estado al recurso de inconstitucionalidad una solución estrictamente jurisdiccional, como en otros países, seguramente porque domina la idea del poder o función distinto de las restantes funciones coordinadas en que la unidad de poder se distribuye. Pero sí introduce, en cierta manera, un relativo principio de judicialidad al establecer un dictamen de una Ponencia, presidida por un Presidente de Sala del Tribunal Supremo e integrada, entre otros, por un Magistrado de este Alto Tribunal, además de que para estas funciones el Consejo del Reino está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo.

He dejado para el final el comentario sobre los órganos a quienes compete promover el recurso. Son éstos, la Comisión Permanente de las Cortes, en los casos de disposiciones generales del Gobierno, es decir, cuando no tengan rango de ley, y al Consejo Nacional del Movimiento en todo caso.

En el primer supuesto se da a la Cámara legislativa la posibilidad de defender el orden constitucional en el que, lógicamente, ha intervenido, aunque se le veda en los casos de rango de ley, porque es la encargada de aprobarlas.

Pero lo que ofrece extraordinario interés a nuestro objeto es la intervención del Consejo Nacional «en todo caso». Se erige así este órgano en defensor especialísimo de la constitucionalidad, como guardián de los Principios del Movimiento a quien colegiadamente representa, y no parece tampoco excesivo pensar que se ha tenido en cuenta la naturaleza propia del Movimiento, «comunidad de los españoles en los Principios» y orden político abierto a todos los españoles, para que en este caso defienda los principios y los preceptos constitucionales en nombre del pueblo español. Cierzo

es que son las Cortes «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado», pero esta participación se circunscribe a la función legislativa y a algunas otras de colaboración y control que la misma ley o la Ley Orgánica del Estado marcan. Sin embargo, si tenemos en cuenta el carácter constituyente del pueblo español que le otorga el Punto VII de los Principios Fundamentales y su intervención necesaria en la modificación y derogación de las leyes constitucionales, habremos de convenir en que en el caso del recurso de contrafuero es el Consejo Nacional quien está representando al pueblo al promoverlo en defensa de esa misma constitucionalidad, que no puede modificarse sin su participación directa.

Resulta de ello y de los fines que se asignan, tanto al Movimiento en el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Estado como al Consejo en el artículo 21, que viene éste a constituir un nuevo órgano de control en el sentido positivo de la palabra, en cuanto afecta a la promoción de medidas en desarrollo y eficacia del orden constitucional, sin que le sea tampoco ajena una función fiscalizadora, que se desprende claramente de algunos preceptos como el apartado c) del artículo 21 de la Ley Orgánica del Estado, apartado e) del mismo artículo y del a) y b) del artículo 23.

Todo ello abona una concepción de nuestro sistema de Estado de derecho, bien distinta de la que fue clásica del régimen demoliberal y tampoco coincidente con otras hoy existentes en diversos países, pero no por ello menos articulada jurídicamente, en respuesta a una realidad social sobre la que el Estado tiene que operar.

6. Sistema de control político

Apuntamos en su momento que este último grupo de condiciones no está considerado como imprescindible en el sistema de Estado de derecho, y ello es fácilmente comprensible, porque también allí dijimos que aun en el más perfecto y completo Estado de derecho hay una actividad libre: la actividad política.

Sin embargo, sobre esta base quizá sea oportuno hacer algunas reflexiones sobre el tema, especialmente en lo que se refiere al ordenamiento español, sin olvidar, como ya apuntamos, el carácter no sólo jurídico, sino principalmente político de esta cuestión. Sánchez Agesta expresa esta situación («Gobierno y responsabilidad», en *Experiencias políticas del mundo actual*, Instituto de Estudios Políticos, pág. 130) diciendo que «hay ciertamente en la organización del Estado un proceso jurídico que se articula en la legislación, la Administración y la jurisdicción. Ahora bien: antes que proceso jurídico, el Estado es acción política. Acción política íntimamente vinculada

a la definición de esas normas jurídicas y a su aplicación; pero acción política que tiene el valor de un fenómeno propio que exige ser analizado separadamente. Por eso, junto al esquema de las funciones jurídicas tenemos que construir un nuevo cuadro de funciones políticas.»

En dos modalidades de la acción política centra el profesor Sánchez Agesta lo más importante del amplio horizonte del tema: la función de gobierno y la función de control.

Aquí nos interesa, sobre todo, hablar de la función de control, ya que estamos tratando de cómo se configura en nuestras leyes el sistema de Estado de derecho, esto es, de Estado sujeto y limitado por el Derecho.

En un aspecto genérico esta función consiste en establecer sistemas que limiten el arbitrio propio de la acción de gobierno, con lo que, por otra parte, se obliga a participar a otros órganos en las funciones colectivas y se crea así una coparticipación o una colaboración que afecta a otros aspectos de los que ya hemos hablado, y principalmente al derecho de fiscalización y de participación del hombre en las funciones públicas.

En cuanto a los actos de control o a los medios empleados para conseguirlo, referidos a nuestro Derecho positivo fundamental, y sin tratar, de momento, de un sistema de revisión judicial, pueden ser los siguientes:

a) Informe previo de un órgano, aunque no sea vinculante. En nuestro Derecho realiza estas funciones de control el Consejo del Reino, que asiste al Jefe del Estado en todos los actos que enumera el artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado y en el artículo 5.º de la ley de Sucesión. Especialmente interesante es el contenido del artículo 18 del Reglamento del Consejo del Reino, según el cual éste puede llamar la atención del Jefe del Estado sobre lo que estime necesario «respecto a la reformación de abusos e inexecución de leyes o de cualesquiera providencias que comprometan o perjudiquen el bien del Reino».

También corresponde a las Cortes una actividad de asistencia al Jefe del Estado, por ejemplo, en las materias del artículo 9.º de la Ley Orgánica del Estado, y desde luego, en la apreciación de las causas extraordinarias para que el Gobierno pueda dictar Decretos-leyes (art. 13 de la ley de Cortes) y en las materias enumeradas en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Estado.

b) El derecho de enmienda y aprobación por la Cámara legislativa.

Este tema tiene en nuestro sistema extraordinaria importancia por el valor que las Cortes han adquirido como contrapunto y medio de controlar la actividad del Gobierno. En efecto, a través de la preparación y aprobación de las leyes, le corresponde enmendar, y aun rechazar, los proyectos legislativos del Gobierno. Es más abundante de lo que se cree el número de proyectos rechazados totalmente por las Cortes, bien de manera directa, bien

porque las modificaciones fueron tan profundas que obligaron al Gobierno a retirarlos.

Suele relacionarse con este acto de control el sistema de censura del Gobierno y de votación de confianza, que no existe en el ordenamiento español. Piénsese, sin embargo, que este sistema es propio de las Cámaras legislativas integradas por grupos políticos, en las que el Gobierno actúa según el régimen de mayorías. En nuestro caso este sistema no existe; es más, el Gobierno no dispone en las Cortes de una mayoría de apoyo ni de un grupo político cuyas votaciones le garanticen la continuidad en la función legislativa. Por el contrario, es la nuestra una Cámara formada por representantes elegidos a través de las entidades básicas, y por consiguiente, sin ligadura alguna con el Gobierno. El hecho de que todavía existan numerosos procuradores que simultanean su puesto con un cargo en la Administración del Estado no obsta a la significación del sistema, aunque, en parte, contribuya a paliar sus efectos. Piénsese, sin embargo, que las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado en la composición de las Cortes son muy importantes a este respecto, y son de esperar profundos cambios en la situación real.

Con un sistema como el nuestro el control efectivo del legislativo sobre la labor de Gobierno es intenso y fundamental. Sobre todo si se tiene en cuenta que incluso participa directamente en la designación de la mayoría de los componentes del Consejo del Reino.

c) La aprobación de los medios necesarios para la realización de una actividad. En este caso las normas sobre aprobación de los Presupuestos y de los créditos extraordinarios por las Cortes están contenidas en la Ley Orgánica del Estado, artículo 54.

d) El derecho de información y discusión de la acción de Gobierno.

El artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado establece que, tanto el Presidente del Gobierno como los Ministros «informarán a las Cortes acerca de la gestión del Gobierno y de sus respectivos departamentos, y en su caso, deberán responder a ruegos, preguntas e interpelaciones que se hicieren reglamentariamente».

Respecto de la existencia de una oposición institucionalizada como contrapeso de la acción de Gobierno, hay que considerar también alguna importante declaración de la reciente Ley Orgánica del Estado. Me refiero sobre todo al sistema de concurrencia de criterios introducido dentro del esquema de fines del Movimiento en el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Estado, y que se extiende, en el artículo 21, a «encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política».

Parece que estos distintos criterios sobre la acción política han de referirse especialmente a la programación de gobierno y a la crítica de la acti-

vidad administrativa, temas ambos que entran de lleno en los cometidos de cualquier oposición no revolucionaria.

Este sistema puede dar sus frutos, cuando se desarrolle suficientemente en áreas de actividad política, en orden al juego circunstancial de una oposición institucionalizada, siempre que se consiga eludir el peligro de su derivación hacia el sistema de partidos políticos. Constituye, sobre todo por el ámbito donde la Ley Orgánica sitúa su articulación —el Movimiento y específicamente el Consejo Nacional— una demostración más de la búsqueda de un sistema de equilibrio armónico, en el que el principio de autoridad y el ejercicio del poder del Gobierno pueda ejercerse sin merma y al servicio de la libertad del hombre, entendida como medio poderoso y necesario para el desarrollo de su personalidad sobre la base indiscutible de la dignidad de la persona humana.

FERNANDO HERRERO TEJEDOR

R É S U M É

La promulgation de la Loi Organique de l'Etat nous offre l'opportunité de commenter le contenu des Lois Fondamentales par rapport à la conception et exigences de l'Etat de Droit.

Après avoir fait le point sur les différentes phases ou formulations de l'Etat de Droit —conception de l'Etat en tant que situation ou état de vie en commun; envisagement de l'Etat en tant qu'entreprise humaine en cours de développement— l'auteur étudie les conditions exigées par les Lois Fondamentales espagnoles pour l'existence de l'Etat de Droit, ces conditions pouvant être groupées comme suit: celles qui affectent l'ordre constitutionnel, l'empire de la loi, la hiérarchie des règles et la sécurité juridique; celles qui visent le système de séparation de pouvoirs —étude étant faite des fonctions législative, exécutive et judiciaire—; celles qui ont trait au principe de légalité de l'Administration et au contrôle judiciaire de ses actes et dispositions et celles affectant la reconnaissance et garantie des droits fondamentaux de la personne humaine. L'auteur finalement nous offre une étude du système de contrôles de l'activité législative et du contrôle politique.

Dans chacun de ces alinéas, l'auteur étudie le contenu des Lois Fondamentales espagnoles, le catalogue des droits de la personne humaine qu'elles reconnaissent et protègent, les systèmes de protection juridique, la procédure prévue pour l'intervention de la Chambre législative pour assurer le contrôle des actes de l'exécutif et tout spécialement le système de révision judiciaire des actes de l'Administration à travers le recours contentieux-administratif.

S U M M A R Y

A occasion arises, with the promulgation of the State Organic Law, to comment on the contents of the Fundamental Spanish Laws, in relation to the concept and requisites of the State of Right.

After synthesizing the various phases or different formulations of the State of Right conception of the State as a situation of state of co-existence; vision of the State as an activity which pursues some ends and as a consideration of the State as a human company in development—he goes on to study the conditions necessary for the existence of the State of Right—in the Fundamental Spanish Laws, classifying these conditions in the following groups: those which affect the constitutional order, the sway of the Law; hierarchy of standard and juridical security; those which refer to the power division system—by studying the legislative, executive and jurisdictional function—; those which are related to the legality principal of the Administration and the jurisdictional control of their acts and dispositions and those which affect the recognition and guarantee of the fundamental rights of the human being. In order to finally study the control system of legislative activity and political control.

In each of these paragraphs, the author studies the contents of the Spanish Fundamental Laws, the catalogue of the rights of the human being, which recognize and protect, the systems of jurisdictional protection, the processes for the intervention of the legislative Chamber in the executive control and especially the jurisdictional revision system of the acts of the Administration, through a contentious-administrative appeal.