

## Derechos fundamentales e intervención administrativa

### (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998) <sup>(1)</sup>

Por Guillermo Escobar Roca

*Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá*

Diario La Ley, 1999, Ref.º D-141, Tomo 3

#### LA LEY

#### 11107/2001

#### I.

Trascendencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998 y descripción de los hechos enjuiciados en la misma

Con paso lento pero firme, el Tribunal Constitucional va construyendo, especialmente a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1995 <sup>(2)</sup>, un esquema de razonamiento <sup>(3)</sup> (en el que el principio de proporcionalidad ocupa el papel central) aplicable, *al menos*, al supuesto *clásico* de vulneración de derechos fundamentales: la intervención de la Administración Pública <sup>(4)</sup> sobre los derechos de libertad <sup>(5)</sup>. La sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998 de 17 de febrero, nos ofrece la ocasión de reconstruir los pasos del aludido esquema de razonamiento, así como de destacar los problemas e incertidumbres que plantea. Destacan en la Sentencia citada la claridad expositiva y el rigor analítico, lo que nos permite utilizarla como ejemplo de una jurisprudencia que puede ya considerarse consolidada.

Conviene describir someramente los hechos objeto de enjuiciamiento en la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998, según constan en los antecedentes de la misma. Durante la jornada de huelga general celebrada en toda España el 27 de enero de 1993, un grupo de unos cincuenta trabajadores ejercían las labores propias de un *piquete informativo* en el polígono industrial del barrio de Martutene en San Sebastián. Su actividad consistía en informar a los transeúntes y a quienes acudían en coche a sus centros de trabajo sobre los objetivos de la huelga, todo ello en un ambiente de absoluta tranquilidad y sin que en ningún momento se produjera alteración alguna del orden público. Mientras los aludidos trabajadores realizaban su actividad informativa fueron llegando diversos coches patrulla de la policía autonómica, la *Ertzaina*, y a una distancia de entre seis y diez metros, varios miembros de este Cuerpo tomaron fotografías y filmaron el desarrollo de la referida actividad informativa. De nada sirvieron ni la solicitud de los miembros del piquete de que cesara la filmación ni sus intentos de identificarse ante la *Ertzaina*.

#### II.

Los pasos de la argumentación en la resolución de un supuesto de intervención administrativa sobre derechos fundamentales

#### 1.

Determinación del contenido del derecho

El primer paso <sup>(6)</sup> de la argumentación para la resolución del caso viene determinado por la previa **determinación del contenido del derecho** o de los derechos fundamentales en juego. Cada derecho fundamental está compuesto por un haz de facultades, cuyo alcance puede ser más o menos amplio, pero que debe encontrarse en todo caso sustancialmente abierto, en aras de la deseable pervivencia del texto constitucional. Corresponde al intérprete constitucional el determinar, en cada caso concreto, si una específica facultad (una acción humana en el caso de los derechos de libertad) forma o no parte del contenido de una de las figuras de derecho fundamental contenidas en la Constitución Española.

Para responder a la cuestión precedente, nada mejor que comenzar indagando cuál es la determinación del contenido del derecho realizada por el legislador, primer intérprete de la Constitución. Sólo cuando de este examen legislativo no quepa articular una respuesta a nuestra pregunta deberá acudir a la más difícil tarea de determinar el contenido del derecho acudiendo,

como resulta inevitable, a las reglas tradicionales de interpretación jurídica (art. 3.1 del Código Civil), convenientemente adaptadas a las peculiaridades de la norma constitucional.

Por razones procesales, el Alto Tribunal se centra exclusivamente en el análisis de los derechos invocados en el recurso de amparo: la libertad sindical y el derecho de huelga. Debe tenerse en cuenta que, aunque pueden darse inevitables situaciones de concurrencia de derechos <sup>(7)</sup>, lo riguroso en términos de Dogmática constitucional es intentar concretar en una única figura el análisis de la intervención administrativa, y ello tanto por razones de claridad expositiva como, sobre todo, para evitar eventuales problemas derivados de la diferente estructura y función de una eventual pluralidad de derechos. El Tribunal no llega a seguir con claridad esta metodología, dada la «íntima conexión existente entre ambos derechos» (Fundamento Jurídico 3.º), concluyéndose en el fallo que «se han lesionado los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga del Sindicato recurrente». Sin embargo, su argumentación parece centrarse únicamente en el derecho de huelga, y a él tan sólo nos referiremos a continuación.

La cuestión de la inclusión o no de las labores informativas propias de un piquete entre las facultades integrantes del contenido del derecho de huelga no es desconocida para la jurisprudencia constitucional, que ya había respondido afirmativamente en diversas ocasiones <sup>(8)</sup>. En el Fundamento Jurídico 3.º de la sentencia que comentamos, la referencia al legislador (cuya interpretación ha de reputarse en principio legítima en todo aquello que suponga determinación *en positivo* del contenido de los derechos) resulta oportuna: el art. 6.6 del Real Decreto-Ley 17/1977, sobre relaciones de trabajo, ya estableció que «Los trabajadores en huelga podrán efectuar publicidad de la misma, en forma pacífica», y no parecería correcto, a la vista del principio interpretativo de corrección funcional <sup>(9)</sup>, que el Alto Tribunal corrigiera tan clara toma de postura del legislador.

2.

#### Análisis de la relevancia de la intervención

En segundo lugar se impone el análisis de la **relevancia de la intervención**, ya que puede darse el caso de que nos encontremos ante el ejercicio de una actividad encuadrable dentro del contenido de un derecho fundamental (así, el acto de informar sobre una huelga dentro del derecho de huelga) pero que la intervención (la filmación en nuestro caso) carezca de la relevancia suficiente para afectar con una mínima importancia al derecho en cuestión.

Obviamente, desde el punto de vista del ciudadano recurrente, la intervención resulta relevante, pues de otro modo no habría acudido a los Tribunales. Con este nivel de análisis lo que se pretende es eliminar del debate lo que la doctrina alemana denomina intervenciones «de bagatela», cuya trascendencia constitucional resulta claramente discutible, entendiéndose así de forma implícita algo que en principio debemos compartir: los derechos fundamentales protegen frente a situaciones de relativa importancia, no frente a meras molestias o incomodidades de tipo menor.

Sucede sin embargo que este *criterio de la importancia* es sumamente subjetivo, debiendo el intérprete realizar un esfuerzo *situacional*, poniéndose en el lugar del sujeto titular del derecho; no debe olvidarse además que en muchas ocasiones quien demanda la protección constitucional se encuentra frente a la mayoría del cuerpo social <sup>(10)</sup>, por lo que su actitud no va a encontrar siempre la adecuada comprensión de dicha mayoría (por parte, por ejemplo, de quienes nunca han acudido a una huelga o de quienes no han tenido trato alguno con los Cuerpos policiales). Ante esta peculiaridad de los derechos y para evitar el riesgo de una irreparable desprotección, convendrá ser sumamente generosos en la apreciación del criterio de la importancia, considerándose irrelevantes tan sólo las intervenciones que claramente carezcan de los elementos objetivos necesarios para incidir realmente sobre las facultades integrantes del contenido del derecho.

En el supuesto que comentamos, éste es seguramente el punto central de discrepancia entre los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional. Así, a juicio del Juzgado de lo Social de San Sebastián «en ningún momento se impidió la pacífica acción del piquete, ni se instó a actuaciones distintas, ni se conminó al piquete»; por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco también descartó *ab initio* que la mera filmación coartara los derechos del sindicato recurrente. Atendiendo a las circunstancias del caso y desde los presupuestos antes indicados, el Alto Tribunal corregirá, a nuestro entender con buen criterio, la tesis de la irrelevancia de la intervención, defendida por los tribunales de instancia: «efectivamente, la filmación entrañó una disuasión u obstaculización del libre ejercicio del derecho de huelga, reduciendo su efectividad,

pues no cabe misnusvalorar los *efectos disuasorios* que puede producir en el ánimo de quienes pacíficamente forman parte de un piquete informativo el hecho de ser ininterrumpidamente filmados, sin mediar explicación alguna de este proceder, sin que se acepte su ofrecimiento de identificación y, sobre todo, sin saber qué uso van a hacer de la filmación las fuerzas de seguridad y qué tipos de controles van a existir sobre la misma» (Fundamento Jurídico 6.º, la cursiva es nuestra).

De esta forma el Tribunal acoge con firmeza la tesis norteamericana del «efecto escalofrío» o *chilling effect*, considerando que también las lesiones indirectas caracterizadas por la producción de un sentimiento de temor al ciudadano que desea ejercitar sus derechos deben reputarse intervenciones relevantes sobre los mismos.

3.

Compatibilidad de la intervención con el sistema de fuentes

A continuación debe examinarse la **compatibilidad de la intervención con el sistema de fuentes**, es decir, si la intervención en cuestión respeta los principios básicos articuladores de dicho sistema, a saber, la jerarquía normativa (no vulneración de una norma de rango superior) y el principio de competencia (concretado, sobre todo, en las reservas de ley y en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas).

Descartada en el supuesto que analizamos la presencia de un problema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde el punto de vista constitucional <sup>(11)</sup> resalta la relevancia de la reserva de ley orgánica contenida en el art. 81.1 de la Constitución Española, según el cual «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales» del Capítulo II de la Constitución Española. Si bien puede discutirse si las intervenciones indirectas sobre los derechos fundamentales deben necesariamente encontrar sustento en una norma con rango de Ley Orgánica <sup>(12)</sup>, parece claro que aquéllas deben ampararse al menos en una norma con rango de ley ordinaria; entender lo contrario equivaldría a dejar en manos de la Administración la determinación en negativo del contenido de los derechos, lo que a todas luces resulta prohibido por la segunda frase del art. 53.1 de la Constitución Española <sup>(13)</sup>.

En nuestro caso, aunque no se diga expresamente, la inexistencia en el momento de producirse los hechos de una ley reguladora de las filmaciones policiales pesó seguramente en la decisión final <sup>(14)</sup>; que el Tribunal no profundice en la parquedad de la habilitación legal de la intervención se debe seguramente a su interés por analizar ésta desde el punto de vista del principio de proporcionalidad; por otra parte, si hubiera existido entonces una norma como la vigente Ley Orgánica 4/1997 <sup>(15)</sup>, tal vez el Tribunal hubiera solucionado *ab initio* el caso bajo el pretexto de la irrelevancia de la intervención.

En efecto, entender que la reserva de ley ex art. 53.1 de la Constitución Española puede verse colmada por la «genérica habilitación» (son palabras de la misma sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998, Fundamento Jurídico 6.º) contenida en el art. 11.1 e), f) y h) de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, resulta generoso en extremo. A nuestro entender, los preceptos referidos, dada su imprecisión <sup>(16)</sup> resultan insuficientes para colmar la aludida reserva, por lo que la intervención resultaría contraria al principio de competencia, y por ello inconstitucional. La argumentación debería así haber concluido en este punto.

4.

Análisis de la constitucionalidad de la intervención propiamente dicha

Considerando no obstante que la intervención ha respetado el sistema de fuentes (y así acontecería en la actualidad, a la vista de la citada Ley Orgánica 4/1997), procede por último analizar la **constitucionalidad de la intervención propiamente dicha** sobre el derecho fundamental. Este tercer nivel de análisis consta a su vez de dos pasos <sup>(17)</sup> en el razonamiento, que veremos por separado:

a) La intervención debe contar con **fundamento constitucional**, es decir, debe existir una norma constitucional que directa o indirectamente dote de cobertura a la actividad de la Administración. Según la jurisprudencia constitucional, sólo en la norma fundamental pueden

hallarse lo que en otras ocasiones denomina límites de los derechos, que pueden ser de dos tipos <sup>(18)</sup>: directos o indirectos. Los primeros son aquellos expresamente mencionados como tales en relación con determinados derechos (por ejemplo, la pena de muerte en tiempo de guerra como límite al derecho a la vida -art. 15- o el orden público como límite a las libertades ideológica y religiosa -art. 16.1-); los segundos son todos los demás (por ejemplo, el principio de jerarquía de la Administración -art. 103.1- como límite a la libertad de expresión de los funcionarios o el deber de los padres de prestar asistencia a sus hijos -art. 39.3- como límite al derecho a la integridad física en el caso de las pruebas biológicas de paternidad).

En relación con este punto la jurisprudencia constitucional suele mostrarse relativamente flexible <sup>(19)</sup>. Debe, en todo caso, mantenerse la necesidad de cita expresa de un precepto de la norma fundamental que preste cobertura, al menos indirecta, a la intervención en cuestión.

La sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998 encuentra, correctamente a nuestro juicio, el fundamento constitucional de la intervención en el art. 104.1 de la Constitución Española, según el cual «Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad (...) tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». Con buen criterio, el Alto Tribunal se plantea la conexión entre el aludido límite y el caso concreto, señalando implícitamente que no es todavía el momento de realizar un análisis exhaustivo de esta cuestión (que se posterga al siguiente paso en la argumentación). La constatación de una conexión racional entre el límite y la intervención se considera aquí suficiente, pues «no puede negarse *a radice* la posibilidad de que, en determinadas circunstancias y con las debidas garantías, puedan emplearse medidas de control (...) en orden a la prevención de alteraciones de la seguridad ciudadana y a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades» (Fundamento Jurídico 7.º).

b) En segundo lugar, como *límite de los límites*, la intervención debe respetar el **principio de proporcionalidad**. Se trata de un principio sobradamente conocido en el Derecho administrativo <sup>(20)</sup>, donde se acostumbra a dividirlo en tres elementos, todos ellos recibidos ya desde hace años por la jurisprudencia constitucional alemana <sup>(21)</sup>. Como recuerda la Sentencia que analizamos, en la que la proporcionalidad se consolida como parámetro fundamental del intérprete constitucional, «para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (**juicio de idoneidad**); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (**juicio de necesidad**); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (**juicio de proporcionalidad en sentido estricto**)» (Fundamento Jurídico 8.º).

En su aplicación al caso concreto, el Alto Tribunal se ve obligado a realizar un análisis de los hechos objeto de enjuiciamiento muy cercano a las consideraciones de tipo valorativo <sup>(22)</sup>. A la primera cuestión (juicio de idoneidad) suele darse una respuesta fácil, pues normalmente resulta clara la relación entre la actuación de la Administración y el objetivo (constitucionalmente fundamentado, ex art. 104.1 de la Constitución Española en nuestro caso) por ésta pretendido (la protección de la seguridad ciudadana, en el supuesto que analizamos). Por su parte, la respuesta a la segunda cuestión (juicio de necesidad) suele ser más compleja, pues exige realizar un juicio hipotético, cercano a la valoración política, sobre si existían, *en el caso concreto*, otros medios para alcanzar dicho objetivo: al considerarse que la protección de la seguridad ciudadana podía haberse *igualmente* alcanzado con la identificación de los integrantes del piquete, medida considerada menos lesiva para los derechos fundamentales en juego, el Tribunal concluirá considerando que no se ha superado el juicio de necesidad y que por tanto la intervención administrativa implica la vulneración de un derecho fundamental, siendo por tanto inconstitucional. Por último, habida cuenta de que el juicio de necesidad no ha sido superado positivamente, no hubiera resultado necesario plantear tan siquiera el tercer elemento del principio, habida cuenta de que, como dijimos, todos los pasos de la argumentación operan de forma eliminatoria de los sucesivos en caso de respuesta negativa. No obstante, el Alto Tribunal alude también a la proporcionalidad en sentido estricto al afirmar que «se constata la desproporción de la medida si se tiene en cuenta su especial incidencia disuasoria y, en consecuencia, limitadora del derecho de huelga, derivada de la inexistencia en aquel momento de específicas previsiones legales sobre los supuestos y procedimientos para llevar a cabo filmaciones» (Fundamento Jurídico 8.º), mezclándose así las consideraciones relativas al principio de proporcionalidad con las referentes a la reserva de ley.

III.

Conclusiones

En la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998 encontramos, en conclusión, la consolidación de un riguroso esquema de análisis de las intervenciones administrativas sobre los derechos fundamentales de libertad, siendo de esperar del Alto Tribunal la coherencia futura en la aplicación del aludido esquema para casos similares. La aplicación del esquema a otros supuestos, sean de intervención del legislador o de los tribunales, sean de intervención sobre derechos que no son de libertad es una cuestión doctrinal pendiente cuya trascendencia práctica resulta evidente.

Como se desprende del análisis del caso, el conocimiento minucioso de las circunstancias concretas en las que se ejerció el derecho, resulta esencial, lo que plantea a los tribunales un importante reto. De otro lado, debe dejarse constancia de que, pese a lo articulado y detallado del modelo de razonamiento ofrecido por la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1998, son muchos los puntos en los que la libertad del intérprete es todavía muy amplia (y es inevitable que así sea), debiendo a nuestro entender esta libertad ceder cuando el legislador ha emitido ya un pronunciamiento sobre el problema planteado <sup>(23)</sup>; ya hemos indicado cómo seguramente la argumentación hubiera discurrido por caminos diferentes en la actualidad, dictada ya la Ley Orgánica 4/1997.

Muchos son los elementos del razonamiento sobre los que la jurisprudencia posterior deberá ir matizando aún más sus posiciones, con el fin de limitar la todavía amplia libertad interpretativa. En este sentido, dos nos parecen los puntos cuya precisión jurisprudencial resulta más urgente: la determinación de los elementos que permiten calificar a una intervención como relevante o irrelevante y la precisión del alcance de la reserva de ley en lo que a las intervenciones se refiere. Quede para otra ocasión una aproximación más elaborada a estas y otras de las cuestiones suscitadas por la importante Sentencia analizada.

**(1)** LA LEY, 1998, 3481.

Ver texto

**(2)** Pueden verse también, entre las posteriores a ésta, las sentencias del Tribunal Constitucional 55/1996 y 207/1996.

Ver texto

**(3)** De entrada, cabe saludar positivamente la elaboración de criterios jurisprudenciales generales válidos para la resolución de conflictos, en la medida en que colaboran con la teoría de la interpretación en la evitación del subjetivismo y del decisionismo del juez constitucional, en los términos apuntados por =K. Hensse=, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, =C. F. Müller=, Heidelberg, 18.<sup>a</sup> ed., 1991, págs. 19 a 21.

Ver texto

**(4)** Entendemos por intervención lo que a veces también se denomina injerencia, afectación, restricción o lesión (este último término en =J. Jordano Fraga=, *Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, 1997): cualquier medida, fáctica o jurídica, que incida negativamente sobre una o más de las facultades integrantes del contenido de un derecho fundamental. Por lo que al concepto de Administración Pública se refiere, consideramos que se ha de ser sumamente flexible, pues el esquema de razonamiento parece aplicable a cualquier acto de un poder público no integrado en el poder legislativo ni en el poder judicial.

Ver texto

**(5)** Los derechos de libertad son derechos de defensa y su origen se encuentra en el Estado liberal y en la separación entre Estado y Sociedad característica de esta forma política. Su objeto es preservar de la intervención estatal una serie de actuaciones que, encontrándose en peligro, se consideran de especial importancia para el desarrollo de la persona, impidiéndose así al poder público que prohíba o dificulte el ejercicio consciente de dichas actuaciones (practicar una religión, circular por el territorio nacional, expresarse, reunirse, asociarse, etc.).

Téngase en cuenta no obstante que en la actualidad las importantes transformaciones acaecidas en la estructura del Estado liberal obligan (*ex art. 9.2 de la Constitución Española*) a una concepción en cierto modo nueva de los derechos de libertad, y ello en un doble sentido: en primer lugar, en la ampliación de los sujetos obligados hacia los particulares, desde el entendimiento de que el Estado no es el único peligro para la libertad individual; en segundo lugar, en la inclusión *adicional* en el contenido de algunos derechos de libertad de una faceta que, si no es estrictamente prestacional, contiene al menos determinadas exigencias positivas de

protección por parte de los poderes públicos (sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, Fundamento Jurídico 12.º), las cuales pueden incluso resultar judicialmente exigibles de forma directa en cuanto resulten imprescindibles para el disfrute efectivo y en condiciones de igualdad de los intereses que dan vida a cada derecho.

Ver texto

**(6)** Es importante destacar que el orden secuencial aquí reconstruido debe entenderse como indisponible y eliminatorio, esto es, que si no se da una respuesta afirmativa a uno de los pasos de la argumentación no tendrá sentido plantear tan siquiera los sucesivos, pues ya se ha decidido que la intervención administrativa es inconstitucional.

Ver texto

**(7)** Por concurrencia de derechos entendemos aquella situación que se produce cuando un mismo comportamiento de un sujeto está incluido en el contenido de varios derechos fundamentales.

Ver texto

**(8)** Sentencias del Tribunal Constitucional 123/1983 (Fundamento Jurídico 4.º), 254/1988 (Fundamento Jurídico 5.º), 332/1994 (Fundamento Jurídico 6.º), etc.

Ver texto

**(9)** Este principio exige sobre todo al Tribunal Constitucional la no invasión del espacio políticamente reservado al legislador. De interés, los votos particulares a las sentencias del Tribunal Constitucional 53/1985 y 206/1992.

Ver texto

**(10)** Es frecuente encontrar, sobre todo en el Derecho norteamericano, concepciones de los derechos fundamentales que destacan su naturaleza de «derechos frente a la mayoría». *Vid.*, por ejemplo, =R. Dworkin=, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984.

Ver texto

**(11)** Pese a que el art. 9.3 de la Constitución Española consagra el principio de jerarquía normativa, la vulneración al mismo puede más bien considerarse un problema constitucional de segundo grado cuando la contradicción se produce únicamente entre la ley y el reglamento.

Ver texto

**(12)** De interés, la sentencia del Tribunal Constitucional 127/1994, Fundamentos Jurídicos 3.º y 4.º

Ver texto

**(13)** La cuestión, sin embargo, no es tan sencilla cuando estamos en presencia de los llamados «límites inmanentes»; *vid.* =M. Bacigalupo Saggese= y =F. Velasco Caballero=, «Límites inmanentes de los derechos fundamentales y reserva de ley», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 85, 1994, págs. 115 y ss.

Ver texto

**(14)** Así se deduce implícitamente del último párrafo del Fundamento Jurídico 8.º

Ver texto

**(15)** En dicha Ley, denominada de utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, se detallan, entre otras cosas, los supuestos en los que se permite dicha utilización (art. 1.1) y, sobre todo, las garantías para los ciudadanos en lo relativo a la conservación de las grabaciones (art. 8).

Ver texto

**(16)** En los párrafos citados se permite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respectivamente, «Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana»; «Prevenir la comisión de actos delictivos» y «Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública (...)».

Ver texto

**(17)** Dejamos conscientemente fuera el análisis del contenido esencial del derecho, garantía dirigida inicialmente al legislador (art. 53.1 de la Constitución Española) y escasamente utilizada por la más reciente jurisprudencia constitucional (así, no aparece mencionada en la sentencia objeto de nuestro análisis). La utilización del contenido esencial en la argumentación sobre derechos ha sido olvidada seguramente por las dificultades inherentes a su aplicación: si queremos dotar de algún significado específico a la garantía, ésta debe caracterizarse de modo absoluto, considerándose así que sobre el contenido esencial no cabe intervención alguna, resultando en consecuencia ocioso hablar de límites sobre dicho contenido. Ahora bien, de esta forma los derechos fundamentales exigirían una bipartición en su contenido, debiendo diferenciarse (lo que obviamente no resulta fácil) entre un contenido esencial, que nunca podría verse negativamente afectado, y un contenido no esencial, sobre el que resultarían en principio posibles las intervenciones.

Ver texto

**(18)** Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, Fundamento Jurídico 7.º

Ver texto

**(19)** Téngase en cuenta en todo caso que la justificación constitucional de las intervenciones mediante límites indirectos habrá de ser especialmente cuidadosa, pues de otro modo se corre el riesgo de reducir a la nada la eficacia de los derechos; así, deberá evitarse en lo posible el recurso tanto a aquellas normas cuya finalidad está claramente alejada de lo que podríamos denominar el sistema de los derechos fundamentales como, en general, a las normas de principio, cuya característica indeterminación no permite obtener resultados fiables en la resolución de este tipo de problemas.

Ver texto

**(20)** Entre nosotros, *vid.* =J. I. López González=, «El principio general de proporcionalidad en Derecho administrativo», Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.

Ver texto

**(21)** *Vid.*, entre nosotros, =J. Barnes Vázquez=, «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, págs. 499 y ss.

Ver texto

**(22)** No es infrecuente relacionar el principio de proporcionalidad con la jurisprudencia de valores, de lo que se deducen, por ejemplo, los riesgos de su aplicación al enjuiciamiento de las intervenciones del legislador; *vid.* por ejemplo =M. Medina Guerrero=, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, esp. págs. 136 y ss.

Ver texto

**(23)** Perseguimos con esta tesis que el legislador no descuide su deber de prever con relativo detalle las intervenciones a los derechos fundamentales que considere oportunas, sin dejar esta tarea de regulación en manos de la Administración. Para un entendimiento amplio de esta reserva de regulación, *vid.* =L. Villacorta Mancebo=, *Reserva de ley y Constitución*, Dykinson, Madrid, 1994. Ver texto