

PERSONAS JURIDICAS PUBLICAS: ¿TITULARES DE DERECHOS HUMANOS?

Algunas reflexiones desde la Filosofía del Derecho en España ().*

María Isolina DABOVE()**

I

Si la preocupación jurídica primordial de la **modernidad** estuvo signada por la pregunta en torno a **qué derechos reconocer y garantizar como límites al poder; hoy**, el foco de atención parece consistir en saber a **quiénes pertenecen tales derechos**. ¿Qué significado podría tener este desplazamiento gnoseológico para la teoría actual de los Derechos Humanos?, ¿por qué ocurre precisamente ahora?, ¿qué implicaciones contiene esta nueva perspectiva dentro de la Teoría General de los Derechos?, ¿cuáles son los interrogantes que suscita en el horizonte de la filosofía política?, ¿qué conexiones existen entre este giro temático y las concepciones actuales acerca del Estado y de su actuación?

Sin duda, todos estos numerosos interrogantes están revestidos de una gran complejidad, como complejo es, en definitiva, el problema que nos ocupa. Por esta razón, las líneas que siguen únicamente tienen el propósito de trazar un esbozo, de subrayar algunos aspectos del tema, que surgen a la luz de la Filosofía del Derecho en España.

Al parecer, el problema que plantea la aceptación de la titularidad de los derechos fundamentales en favor de las personas jurídico públicas no representa sólo un conflicto jurídico formal, de carácter técnico, aunque -obviamente- lo suponga. Al parecer, comporta también una revisión profunda de la concepción misma que de estos derechos se tiene. Con él, se desplaza al ámbito de lo público un centro de interés iusfilosófico que, durante siglos, se había mantenido muy celosamente resguardado en la esfera de lo privado.

Como bien sabemos, en la modernidad los Derechos Humanos surgieron en el seno de una relación jurídica establecida entre los particulares - ciudadanos - y el poder estatal. Con un objeto muy claro: afianzar la protección de un determinado tipo de bienes, estados o situaciones, considerados valiosos en la época.

El Estado y la sociedad civil fueron considerados productos de un acto de voluntad que nacía

(*) Trabajo de Doctorado presentado en la Universidad Carlos III de Madrid.

(**) Investigadora del CIUNR.

con el individuo, para expandirse recién entonces a la comunidad (1). Lo que básicamente preocupaba era tratar de establecer algún tipo de relación jurídica legítima entre quienes tenían el poder de vincular con sus decisiones a los miembros del grupo y aquellos que debían soportarlas (2).

En ningún momento se puso en cuestión el tema de la titularidad de los derechos naturales. Este punto siempre estuvo claro tanto en la doctrina como en las declaraciones de principios de entonces. ¿Quién, si no, los individuos podían ser los únicos beneficiarios de estos derechos? Derechos que habían surgido, precisamente, para fortalecer la situación del gobernado frente a la omnipotencia estatal.

Básicamente en este estado continuaron las cosas a lo largo del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, a partir de 1950 -cuando se inicia la etapa de internacionalización de los derechos fundamentales-, aquella percepción de la titularidad en sentido privatista comienza a resultar no tan clara y evidente. Esta perspectiva entra en crisis. Al par que un nuevo proceso de expansión de los derechos humanos se cierne ante nosotros: el *proceso de especificación*.

Como señala **Norberto Bobbio**, esta nueva línea de tendencia parece ir consolidándose, precisamente, a partir de aquella crisis. Y, a su paso, parecen ir determinándose más prolijamente los sujetos titulares de estos derechos (3). En este sentido vemos, pues, cómo, frente a la idea del hombre como sujeto abstracto de esta relación jurídica, fue haciéndose cada vez más necesario poner de relieve la exigencia de responder con ulteriores especificaciones a la pregunta ¿qué hombre, qué ciudadano? (4).

Sin embargo, las determinaciones que hasta el presente se han ido desarrollando en el marco del Derecho Internacional están muy lejos de agotar la complejidad de este planteo. Todas ellas aún se desenvuelven en una perspectiva "individualista", o mejor, "privatista" de los Derechos Humanos. Y, en lo profundo, continúan siendo planteos "modernos". O bien se refieren al **género** (5); o bien, a las distintas **fases de la vida** (6). A los **estados normales o excepcionales de la**

(1) Así lo afirman las teorías pactistas de la Edad Moderna, desde Hobbes, pasando por Grocio, Pufendorf, Locke, Rousseau o Kant. Respecto a estos temas, además de las obras de los autores citados, existe una bibliografía abundantísima. Entre ella puede consultarse la siguiente: ASIS ROIG, Rafael, "Las paradojas de los Derechos Fundamentales como límites al poder", 1ª ed., Madrid, Debate, 1992; CIURO CALDANI, Miguel Angel, "Perspectivas Jurídicas", Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 1985, págs. 65 y ss., "Lecciones de Historia de la Filosofía del Derecho", Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 1993; DÍAZ, Elías, "Legalidad - Legitimidad en el socialismo democrático", Madrid, Civitas, 1978; "Sociología y Filosofía del Derecho", 2ª ed., 7ª reimp., Madrid, Taurus, 1992; FERNANDEZ, Eusebio, "Teoría de la Justicia y Derechos Humanos", 1ª ed., 1ª reimp., Madrid, Debate, 1987; NINO, Carlos S., "Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación", Barcelona, Ariel, 1989; PECEs BARBA, Gregorio, "Derecho Positivo de los Derechos Humanos", Madrid, Debate, 1987; "Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General", Tomo I, Madrid, Eudema, 1991; "Derecho y Derechos Fundamentales", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993; PEREZ LUÑO, Antonio, "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución", 5ª ed., Madrid, Tecnos, 1995.

(2) V. BOBBIO, Norberto, "El tiempo de los derechos", trad. Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991, págs. 105 y ss.

(3) V. id., págs. 109 y ss.

(4) V. id., pág. 110 y ss.

(5) En este sentido recordemos, por ejemplo, la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación de la mujer*, de 1967.

(6) Entre otras, la *Declaración de derechos del niño* de 1959, o los documentos internacionales respecto a los *derechos de los ancianos*, suscitados a partir de 1982.

existencia humana (7). A las **personas jurídicas de carácter privado** (8). A las **generaciones futuras**, al **medio ambiente en general**, o a los **animales en particular** (9).

Al parecer, la novedad que encierra el interrogante acerca del sujeto, acerca del titular de derechos humanos, no viene dada por esta línea de pensamiento, aunque -en cierto modo- la adelante. Lo nuevo de esta pregunta, el segundo paso que reclama hoy el proceso de especificación, me parece que no parte de la esfera privatista del concepto de persona sino de su *dimensión pública*. Concretamente: la osadía filosófica de la postmodernidad consiste en saber si las personas jurídicas públicas -entre ellas el Estado, claro está-, pueden ser titulares de derechos "humanos" y en qué medida pueden serlo efectivamente (10).

II

¿Qué nos dice la Constitución Española al respecto? Si bien en principio es posible encontrar algunas referencias en esta materia, son tan imprecisas que resulta muy dificultosa su aplicación. Así, por ejemplo, el **artículo 16** hace referencia a las comunidades. El **artículo 27.6** reconoce a las personas físicas y *jurídicas* la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. El **artículo 24** señala que *todas las personas* tienen derecho a obtener tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. El **artículo 28** establece en favor de los *sindicatos* el derecho a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Y, el **artículo 162**, que otorga legitimidad para interponer el recurso de amparo a toda persona natural o *jurídica* que invoque un interés legítimo, así como al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal.

El propio Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto esta cuestión con ocasión de numerosos litigios que se fueron suscitando en su ámbito. Si a este problema de la vaguedad jurídica le sumamos el de la ambigüedad de sus respuestas, siempre cambiantes, podríamos entrever la compleja realidad que comprende esta pregunta (11). Aún así, me gustaría destacar algunos datos

(7) *Declaración de derechos del disminuido mental y del disminuido físico*, de 1971.

(8) Como por ejemplo las asociaciones, sociedades civiles y comerciales, fundaciones, etc.

(9) V. BOBBIO, op. cit., págs. 110 y ss.; SINGER, Peter, "Ética Práctica", trad. Marta Guastavino, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1991, págs. 68 y ss.

(10) Para una profundización desde el punto de vista técnico jurídico, ver -por ejemplo- el interesante trabajo de José Manuel DIAZ LEMA, "¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?", publicado en la "Revista Jurídica de Castilla - La Mancha", Nº 6, del mes de abril de 1989, págs. 167 y ss.; o también ver: AGUIAR, Luis, "Dogmática y teoría jurídica de los Derechos Fundamentales en la interpretación de estos por el Tribunal Constitucional Español", en "Revista de Derecho Político de la UNED", Nº 18-19, verano-otoño de 1983, págs. 17 y ss.; MARTIN-RETORTILLO, Lorenzo, "Organismos autónomos y derechos fundamentales", en "Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo", Tomo I, Madrid, Civitas, 1994, págs. 103 y ss.; PRIETO SANCHIS, Luis, "Estudios sobre Derechos Fundamentales", Madrid, Debate, 1990, págs. 122 y ss.; PECES BARBA, Gregorio, "Derechos Fundamentales", 4ª ed., Madrid, Universidad Complutense, 1983, pág. 101 y ss.

(11) Entre la variada jurisprudencia constitucional, tan sólo citaré estas sentencias: STC 4/1982, de 4 de setiembre; STC 19/1983 de 14 de marzo, sentencias que han encontrado un amplio eco en la doctrina jurídica, así como también los autos 558/1983 de 16 de noviembre; 771/1984 de 12 de diciembre, los autos 135 y 139/1985, ambos de 27 de febrero. O bien, las sentencias 86/1985 de 10 de julio; STC 44/1988 de 12 de abril; STC 26/1987 de 27 de febrero; STC 69/1985 de 30 de mayo; STC 180/1987 de 12 de noviembre; STC 110/1987 de 1 de julio; STC 121/1987 de 13 de julio; STC 124/1987 de 15 de julio; STC

que me parecen relevantes dentro de este marco jurisprudencial.

El número de **entes públicos** que han interpuesto hasta el presente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, invocando legitimidad para accionar en calidad de **sujetos titulares** - y no sólo por sustitución- de derechos fundamentales es realmente interesante, tanto en cantidad como en calidad. Entre otros podríamos citar, por ejemplo, al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, las Diputaciones Provinciales de Navarra, Granada, el Fondo de Promoción de Empleo del Sector de la Construcción Naval, RENFE, la Diputación Foral de Guipúzcoa, el INSS (Instituto Nacional de Servicios Sociales), la Junta de Andalucía, la Caja de Ahorros de Badajoz, el Banco de Crédito Industrial, el Ayuntamiento de Rocafort, la Empresa Municipal de Transporte de Madrid, la Junta de Puerto de Sevilla y Ría del Guadalquivir, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Canal de Isabel II, INSALUD, la Facultad de Medicina de la Universidad de Sevilla (12).

En este contexto, muy pocos **derechos fundamentales** han sido admitidos. Entre los excepcionalmente receptados se podrían mencionar:

* El **derecho de tutela judicial efectiva**, del artículo 24 de la Constitución Española, verbigracia en las sentencias 4/1982 de 8 de febrero y 19/1983 de 14 de marzo.

* Los **derechos derivados de la actuación de la Administración en forma privada**, considerados en las sentencias 19/1983 ya citada y la sentencia 64/1988 de 12 abril.

* Los **derechos de las Corporaciones de Derecho Público, Colegios, Cámaras, Universidades**, asimilándolos con la categoría de las asociaciones. De ellos se ocupan las sentencias 64/1988 de 12 de abril y la STC 26/1987 de 27 de febrero, citadas.

* La **igualdad ante la ley** del artículo 14 de la Constitución, respecto a las relaciones entre personas jurídico-públicas y otras Administraciones -particularmente Corporaciones Locales y Administraciones Superiores. En este sentido, autos 135/1985 de 27 de febrero; 139/1985 de 17 de febrero; 558/1983 de 16 de noviembre; 771/1984 de 12 de diciembre.

* El **derecho a la autonomía universitaria**, planteado en las sentencias 26/1987 citada; 55/1989 de 23 de febrero; 106/1990 de 6 de junio; 132/1990 de 17 de julio; 130/1991 de 6 de junio, o la STC 187/1991 de 3 de octubre (13).

No obstante la postura sentada por el Tribunal Constitucional, la doctrina imperante también se ha pronunciado, admitiendo como posiblemente viables aún a estos otros:

* los derechos referidos a la **propiedad intelectual**;

* y a las **titularidades de la creación artística**, científica, etc., del artículo 20 de la Constitución Española.

41/1988 de 14 de marzo; STC 34/1988 de 16 de mayo; STC 54/1988 de 24 de marzo; STC 55/1989 de 23 de febrero; STC 106/1990 de 6 de junio; STC 132/1990 de 17 de julio; STC 130/1991 de 6 de junio; STC 187/1991 de 3 de octubre, entre otras.

(12) V. MARTIN RETORTILLO, op. cit. , págs. 120 y ss.

(13) V. DIAZ LEMA, op. cit. ; MARTIN RETORTILLO. op. cit.

En este sentido, señala **Martín Retortillo**, *no resultaría nada forzado postular a favor de organismos autónomos especializados en fines culturales (14) determinadas titularidades. Las que tienen que ver, así, con la propiedad intelectual, derechos de publicación y reproducción, derechos derivados de la creación literaria, artística, científica y técnica, y similares. Nada infrecuente resulta que creadores cedan a instituciones como las señaladas no sólo sus obras, sino también los derechos del creador (15).*

III

Sin duda, esta lista de derechos podría incluso llegar a ampliarse. Podría expandirse hasta donde lo permita la concepción jurídica y política de los derechos humanos de que se trate. No obstante, hoy parece que será una lista mucho más limitada que la del resto de las personas jurídicas. O, al menos, bastante diferente. Sea como fuere, lo cierto es que será necesario realizar un trabajo de interpretación jurídica casuístico, dadas las peculiaridades que rodean al titular en cuestión: las Personas Jurídicas Públicas. Y, para que esta tarea no fracase, habrá que considerar también el carácter instrumental que esta formalización jurídica tiene para la vida. Para el respeto último del valor más alto de nuestro propio ser: el valor humanidad (16).

Aunque sabemos que esta nueva perspectiva de la titularidad es fruto del fenómeno de expansión que se viene produciendo en el ámbito de los derechos humanos (17), creemos también que sólo lo es, en parte. Son muchas y muy significativas las consecuencias jurídico-políticas que este dilema encierra. Como decíamos al comienzo, se trata de un cuestionamiento que pone en tela de juicio la concepción actual de los derechos humanos. Por muchas razones, que contrastan con las perspectivas de la condición humana en el pasado y que modifican aquel centro de interés iusfilosófico.

En la modernidad preocupaban los individuos porque éstos no tenían autonomía, ni seguridad, ni, en última instancia, libertad jurídica y política. En la actualidad, preocupan las personas jurídicas públicas porque, tal vez, la duda gire en torno a la fuerza o debilidad real que existe detrás del concepto de soberanía estatal. Tal vez, este interrogante no sea más que otro indicio de la transformación que se está operando en el seno internacional y comunitario, acerca de la concepción misma del Estado. El tiempo, en su sabio devenir, nos lo dirá.

(14) Museos, bibliotecas, archivos, hemerotecas, filmotecas, institutos de investigación, centros de publicaciones y un largo etcétera.

(15) V. MARTÍN RETORTILLO, op. cit., págs. 116 y ss.

(16) V. CIURO CALDANI, op. cit.

(17) En relación a este proceso de multiplicación de los derechos humanos, ver el interesante y polémico artículo del profesor Francisco LAPORTA, "Sobre el concepto de Derechos Humanos", publicado en la revista "Doxa", Nº 4, 1987, págs. 23 y ss.