

LA LIBERTAD E IGUALDAD EFECTIVAS DE LOS MOVIMIENTOS RELIGIOSOS EN EL ESTADO ESPAÑOL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La Constitución Española de 1978 inauguró un nuevo orden jurídico que ha tenido incidencias muy amplias en todos los campos. Uno de ellos ha sido el factor religioso donde, como ha hecho notar la Doctrina¹, el Estado español ha pasado a dar un tratamiento jurídico al ámbito de las relaciones Iglesia-Estado partiendo de supuestos diferentes a los anteriores.

En efecto, el régimen de confesionalidad se ve sustituido por el de libertad religiosa y laicidad, no reconociéndose, por tanto, carácter estatal a ninguna religión².

En pocas palabras, el texto constitucional contempla el fenómeno religioso desde tres puntos de vista:

1.º En primer término, y aunque sea reiterar lo dicho, la inauguración de un Estado democrático de Derecho, que propugna como valores máximos la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político³, no podía abordar el tema religioso sin plantearse una configuración distinta de las relaciones entre el Estado y los distintos grupos religiosos.

2.º Consecuencia de lo anterior es la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas. Ello constituyó, cabe señalar, uno de los objetivos primordiales a acometer por los redactores de la Constitución.

3.º Esta regulación conlleva la proclamación del derecho de libertad religiosa, y junto a él el de libertad ideológica y de cultos, en el artículo 16.1 de la Constitución, como un derecho consustancial a la persona misma en su dimensión individual y social al consagrar este mismo derecho respecto de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas⁴.

1 Puede verse en este sentido, autores varios. *El hecho religioso en la nueva Constitución Española* (Salamanca, 19-79); autores varios, *Derecho Eclesiástico del Estado Español* (Pamplona 1984); A. Reina - V. Reina, *Lecciones de Derecho Eclesiástico Español* (Barcelona 1983); I. C. Iban - A. Prieto Sanchís, *Lecciones de Derecho Eclesiástico* (Madrid 1987); M. E. Olmos Ortega, 'El estado actual de la Ciencia del Derecho Eclesiástico español', en *Anuario de Derecho Eclesiástico* 3 (1987).

2 El artículo 16.3 de la Constitución Española dice expresamente: 'Ninguna confesión tendrá carácter estatal', vid. A. Molina - E. Olmos, *Legislación eclesiástica* (Madrid 1987); J. M. González del Valle y otros, *Compilación de Derecho Eclesiástico español* (Madrid 1986).

3 Cf. artículo 1.1 de la Constitución Española. Sobre este particular puede verse el estudio de S. Basile, 'Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas', en la Constitución Española de 1978 (estudio dirigido por A. Predieri - E. García de Enterría (Madrid 1978); G. Peces Barba, *Los valores superiores*. Colección Temas clave de la Constitución Española (Madrid 1984).

4 El artículo 16.1 dice: 'Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los

1. LA LIBERTAD Y LA IGUALDAD EFECTIVAS: IMPERATIVO CONSTITUCIONAL

Hemos hecho referencia hasta el momento al supuesto genérico del derecho fundamental de libertad religiosa que opera como presupuesto del reconocimiento por el Estado español de la existencia de grupos o movimientos religiosos que despliegan su actividad amparándose en el mismo. Ello implica para el Estado la adopción de una postura frente a este fenómeno que podríamos calificar de doble: Así, de un lado, el Estado español, deja en libertad a sus ciudadanos para que se adhieran o no a la religión de su preferencia, sea cual fuere su contenido cultural, dogmático o moral. En segundo término el Estado garantiza a cada grupo, comunidad, o confesión su autonomía interna y externa, así como su idiosincrasia. Esto es, el Estado ve constreñido su poder, dado que ni puede ni debe inmiscuirse ni en las conciencias ni en la forma de organizarse los grupos religiosos.

Ahora bien, esta formulación genérica descansa sobre un punto de apoyo fundamental y más que un punto de apoyo podríamos hablar de un imperativo constitucional de obligada referencia, los artículos 9.2 y 14 de la Constitución.

El primero refleja la libertad e igualdad efectivas de los individuos y grupos sociales y su garantía⁵. El segundo nos conecta con la problemática específica de la relación o dialéctica libertad-igualdad.

Estos artículos como veremos más adelante, van más allá de la pura formulación teórica, constituyendo, como ya hemos señalado, un auténtico mandato para los poderes públicos en cualquier parte del territorio español.

1. *Libertad e igualdad efectivas de los individuos y grupos sociales*

El artículo 9.2 de la Constitución Española dispone: 'Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.'

Se halla este artículo en plena concordancia con el ya citado artículo 1.1 del Texto constitucional que propugna los valores superiores del ordenamiento jurídico español, entre los que se encuentran la libertad y la igualdad⁶. Valores éstos que constituyen la base entera del ordenamiento y por tanto han de presidir toda aplicación e interpretación de las normas jurídicas⁷.

individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento de orden público protegido por la Ley.' Este artículo ha sido objeto de desarrollo en la Ley 7/1980, de 5 de julio, Orgánica de Libertad Religiosa (Boletín Oficial del Estado de 24 de julio de 1980).

5 Sobre este artículo verse, entre otras, las siguientes obras, O. Alzaga Villaamil, *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978* (Madrid 1978); autores varios, *Comentarios a la Constitución*. Obra dirigida por el profesor F. Garrido Falla (Madrid 1980); A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución* (Madrid 1984); P. Lombardía, 'El concepto actual del Derecho Eclesiástico del Estado y su marco contitucional', *Anuario de Derecho Eclesiástico* 1 (1984) 623-675.

6 Vid. nota 4.

7 E. García de Enterría, 'La Constitución como norma jurídica', *La Constitución Española de 1978* (Madrid 1981), 144.

Volviendo al artículo objeto de comentario, vemos que aparece aquí la libertad, cualquiera que sea su manifestación, como valor supremo que se fundamenta en la dignidad de la persona misma. En cuanto a la igualdad, queda reflejada en este precepto como principio normativo básico del ordenamiento jurídico, si bien su proclamación y consagración constitucional se halla en el artículo 14 de nuestra Carta Magna. Adelantamos la idea por lo que a este principio de igualdad se refiere, que lo que se constitucionaliza supone una igualdad básica, sin discriminación, que ha de ser necesariamente respetada y que es compatible con toda la gama de distinciones que se recogen en el texto de la Constitución⁸.

Por lo que al factor religioso se refiere, el Estado español, como resultado de la interconexión entre los artículos 16 y 9 de la Constitución, actúa reconociendo, garantizando y promoviendo en la sociedad española las condiciones jurídicas que permitan a los ciudadanos y grupos religiosos perseguir finalidades de esta índole sin encontrar prohibición, impedimento o daño por parte de otros ciudadanos o grupos públicos o privados, actuando en esa labor desde la óptica de considerar lo religioso como un factor social más⁹.

2. *La libertad e igualdad religiosas*

El mandato constitucional a los poderes públicos para promover que las condiciones igualdad y libertad sean reales y efectivas (configuración générica), tiene su auténtica plasmación en el artículo 14 al decir: 'Los españoles, son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, *religión*, opinión, o cualquier otra circunstancia o condición personal o social.'

Una primera lectura del texto nos lleva a concluir que la Constitución Española ampara efectivo derecho de *todos* a la igualdad, constituyendo a su vez esta proclamación un factor corrector del principio de justicia, en la medida en que su uso abusivo puede engendrar injusticias.

En el concreto campo de lo religioso libertad e igualdad se hallan estrechamente relacionadas. Esto ya fue puesto de manifiesto por el profesor A. de la Hera¹⁰, con anterioridad a la Constitución, al referirse al derecho público de libertad religiosa bajo cuya enumeración 'se encontraban dos derechos, el de libertad religiosa y el de igualdad religiosa y no discriminación por motivos religiosos'. Sin embargo, existen dos momentos en que una prevalece sobre la otra y al contrario.

En el primero la interpretación 'strictu sensu' del principio de igualdad en materia religiosa dentro del marco constitucional vendría a significar que forma parte del patrimonio común y radical del ciudadano español así como de los grupos sociales la titularidad, en igualdad de trato, ante la Ley del derecho de libertad, concretamente del derecho de libertad religiosa. Ya hemos dicho que este derecho se proclama de *todos*. Es decir, individuos, confesiones, comunidades gozan de idéntico derecho. Ello implica en palabras del profesor Viladrich¹¹ la no discriminación o expresa prohibición de cualquier privilegio, restricción, exclusión o distinción por motivos religiosos que tenga por objeto

8 J. Calvo Alvarez, *Orden público y factor religioso en la Constitución Española* (Pamplona 1984).

9 En esta línea apunta P. J. Viladrich, 'Los principios informadores del Derecho Eclesiástico', en *Derecho Eclesiástico del Estado español* (Pamplona 1984) 172.

10 A. de la Hera, *Pluralismo y libertad religiosa* (Sevilla 1971).

11 P. J. Viladrich, 'Ateísmo y libertad religiosa', en la Constitución Española de 1978, *Revista de Derecho Público* (1983).

o resultado la supresión o menoscabo de aquella igualdad en la titularidad y ejercicio único y mismo derecho de libertad religiosa y del resto de derechos y libertades.

Ahora bien, esta igualdad lleva aparejada la exigencia del reconocimiento de las peculiaridades reales de los sujetos de la libertad religiosa, lo cual como se puede apreciar hace que la intervención de los poderes públicos tenga aquí un papel primordial, pues un Estado que desconociera la particularidad propia de cada grupo específico que lo integra, estaría reconduciendo la igualdad a términos de uniformidad. Es claro y ya lo decía el maestro Ruffini¹² que en términos de igualdad no puede darse a hechos diferentes tratamientos idénticos, sino 'a cada uno lo suyo'. Por tanto aquí la igualdad prevalece sobre la libertad.

En esta dirección apunta la Jurisprudencia reiterada de nuestra Corte Constitucional¹³ y en este sentido debe apuntar la intervención de los poderes públicos.

No obstante lo anterior cabe hacer una reflexión que nos conduce a pensar que la cuestión no queda tan clara pudiendo depender de la interpretación que los poderes públicos vayan a hacer de la aplicación del principio de igualdad, mejor dicho, de los elementos de valor o de juicio que los poderes públicos tengan en cuenta a la hora de tutelar real y efectivamente ese doble juego de libertad-igualdad religiosas.

Quizá una instrumentación jurídica *amplia* del reconocimiento de los movimientos sociales y sus respectivas peculiaridades sería lo óptimo a la hora de garantizar su participación y acceso a los distintos campos de actuación en la vida social.

Por el contrario, un constreñimiento en las fórmulas de apreciación de las condiciones para ejercer esa libertad-igualdad efectiva y real, dejaría fuera de escena aquellos grupos y movimientos que no alcanzaran la cota indicada puesta por la Administración.

El Estado español, movido quizá por un afán democratizador en todos los niveles, incluido el religioso, ha iniciado su andadura en este campo con una norma amplia, extensa e imparcial, nos referimos sin duda a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980. Esta, pese a la declaración programática de su artículo 1.2, 'las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley'¹⁴, contiene en su articulado así como en su desarrollo normativo algunos puntos que podrían obviar el acceso de determinados grupos al sistema de igualdad por aquélla definido. Baste con recordar los artículos 5 y 7 de la citada Ley, que establecen respectivamente la necesaria inscripción de las Entidades religiosas en el Registro creado al efecto en el Ministerio de Justicia¹⁵ para la adquisición de personalidad jurídica civil o la necesidad de algo tan indefinido como el 'notorio arraigo' para firmar acuerdos de cooperación con el Estado español¹⁶. Temas éstos que, si bien son comprensibles desde el punto de vista de la

12 F. Ruffini. *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libetà religiosa come diritto pubblico subiettivo* (Torino 1924) 424.

13 Vid. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de marzo de 1981 (Boletín Oficial del Estado de 4 de abril)*; *Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1982 (Boletín Oficial del Estado de 4 de agosto)*.

14 *Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980 (Boletín Oficial del Estado de 24 de julio)*. Puede verse, M. J. Ciaurriz, *La libertad religiosa en el Derecho Español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa* (Madrid 1984).

15 Real Decreto 142/1984, de 9 de febrero, por el que se crea el Registro de Entidades Religiosas (Boletín Oficial del Estado de 21 de febrero). Sobre este punto véase M. E. Olmos Ortega, 'El Registro de Entidades Religiosas', en *Revista Española de Derecho Canonico* 1 (1988) 98-121.

16 Sobre este particular véase J. Leguina Villa, 'Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y notorio arraigo', en *Revista Española del Derecho Administrativo* (1984)

igualdad, entendida no como uniformidad, podrían dar lugar a situaciones en algunos casos concretos de manifiesta discriminación al depender de la 'amplitud interpretativa' de la Administración la optimización del estatus jurídico para el pleno reconocimiento de determinados grupos o movimientos.

2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LIBERTAD EN CUALQUIER PARTE DEL TERRITORIO DEL ESTADO

Hemos visto en los puntos anteriores la exigencia del mantenimiento y promoción de la libertad e igualdad en el Estado español que contiene nuestra Constitución de 1978.

Ahora bien, el propio Texto constitucional, no conforme con su declaración genérica en los artículos 9.2 y 14, resalta, o mejor dicho, hace hincapié en que el régimen básico de derechos y libertades garantizados por él mismo debe hacerse efectivo en *cualquier parte del territorio del Estado*. Pero es más, debe hacerse efectivo en *condiciones de igualdad*. De este modo lo indica expresamente el artículo 139.1:

'Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.'

Obviamente esta explicitación genérica viene referida al hecho de que hoy día la organización territorial del Estado español se fundamenta en el principio de autonomía de las 'nacionalidades y regiones que lo integran'¹⁷. Autonomía que supone una división vertical del poder estatal que se atribuye a diversas instancias o niveles territoriales.

Estas instancias son, de un lado la central o del Estado y de otro la autonómica, o de las Comunidades Autónomas definidas por el Tribunal Constitucional¹⁸ como 'Corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política dotada de autonomía cualitativamente superior a la administrativa'.

De esta manera, se realiza una función esencial en un Estado compuesto: lograr la unidad constitucional, de manera que el régimen de derechos y libertades contenido en la Constitución resulte de aplicación a todos los ciudadanos y grupos sociales, evitando que la existencia de una pluralidad de instancias estatales se puede traducir en la introducción de un factor de discriminación territorial. La Constitución goza de aplicación directa en todo el territorio¹⁹ y, por tanto, los ciudadanos, sea cual sea su lugar de nacimiento o residencia y los grupos o movimientos, sea cual sea su ámbito territorial de operatividad, ostentan una misma posición ante los poderes públicos, centrales o autonómicos, posición en la que se ha de incluir especialmente el régimen básico de libertades y derechos garantizados por la Constitución. (Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, citada, Fundamento jurídico 5.)

octubre-diciembre; A. Motilla de la Calle, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español* (Barcelona 1985).

17 Artículo 2.º de la Constitución Española; Título VIII de la Constitución Española: 'De la Organización Territorial del Estado'.

18 Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, y Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, cf. E. Aja y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (Madrid 1985) 82.

19 E. García de Enterría, *La Constitución como norma jurídica...*, cit.

1. *Especial referencia al mantenimiento de la libertad e igualdad efectivas en las Comunidades Autónomas*

Todo lo que hemos dicho hasta ahora puede darnos una idea a nivel 'Estado' de la efectividad en la aplicación de los imperativos constitucionales marcados por los artículos, tantas veces citados, 9.2 y 14. Pasemos ahora a analizar este mismo hecho o mejor dicho, este mismo mandato del Constituyente en el ámbito autonómico.

a) *El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Breve análisis*

Para empezar, y no siendo el ánimo del presente trabajo hacer un estudio pormenorizado de la organización territorial del Estado español²⁰, tema éste que consideramos más propio de otras disciplinas jurídicas, haremos un breve apunte para una mejor comprensión del objeto de nuestro trabajo.

El sistema constitucional español prevé, como ya se ha dicho, la creación de Comunidades Autónomas. El proceso concreto de acceso y configuración del Ente autonómico lo remite el propio Texto constitucional a la voluntad de las colectividades que desean constituirse en tales, las cuales a través de los diversos mecanismos establecidos en los artículos 143, 144, 151, Disposición Transitoria Segunda, Cuarta y Quinta, Disposición Adicional Primera de la Constitución, podrán constituirse en Comunidad Autónoma mediante la aprobación del correspondiente Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de autogobierno²¹.

Este último, se configura pues, en la pieza clave que traduce en realidades concretas la potencialidad constitucional en la construcción de una nueva organización territorial del Estado.

Sin entrar a debatir las vías de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español, cabe señalar que los mecanismos a los que hemos hecho referencia en un momento anterior vienen a responder, sin duda, a la propia diversidad de los territorios que pueden alcanzar el régimen autonómico, lo cual imposibilita el tratamiento uniforme y general y exige la contemplación que situaciones particulares, y en especial, de su inicial voluntad y capacidad de autogobierno. Piénsese en el caso concreto de aquellas regiones que en un tiempo no muy lejano a nosotros, como es el período de la II República española (1931-1934), plebiscitaron Estatutos de Autonomía, tal es el caso de Cataluña. También de aquellos territorios en los que existe un Derecho especial como es

20 Sobre la organización territorial del Estado y el régimen autonómico español existe abundante bibliografía, entre otros, S. Muchoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (Madrid 1982), I (Madrid 1984), II; E. García de Enterría, *Estudios sobre Autonomías Territoriales* (Madrid 1984); E. Aja y otros, *El sistema jurídico...*, cit.; autores varios, 'Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)', Instituto de Estudios Fiscales IEF (Madrid 1984), 4 vols.; L. Vandelli, 'El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas', Instituto de Estudios de Administración Local IEAL (Madrid 1983); J. Leguina Villa, *Escritos sobre Autonomías Territoriales* (Madrid 1984). Es también importante tener en cuenta el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, en J. Tornos, *Legislación sobre Comunidades Autónomas* (Madrid 1982), I.

21 Las Leyes que aprueban los Estatutos de Autonomía son Leyes Orgánicas, definidas en el artículo 81 de la Constitución y cuya especialidad radica en la exigencia de mayoría absoluta del Congreso en votación final sobre el conjunto del Proyecto, para su aprobación, modificación o derogación. La utilización de esta técnica legislativa se halla limitada por razón de la materia. Así el citado artículo 81 dice 'Son leyes orgánicas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y demás previstas en la Constitución'.

el caso del territorio foral de Navarra, o de aquellos no integrados en la organización provincial, así Ceuta y Melilla²².

Es por ello por lo que la diversidad de vías de acceso se traduce también en una diversidad de ritmos en el logro de la plena autonomía, o lo que es lo mismo, a la asunción por las Comunidades Autónomas del máximo nivel de competencias que permite la Constitución Española.

De acuerdo con lo que acabamos de exponer, creemos que debe hacerse notar en este punto que el sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Ley Fundamental es el denominado de 'doble lista', a diferencia de otros sistemas, como es el caso italiano, que parte de un Estado unitario que se regionaliza y así la Constitución de 1947 establece una única lista de competencias que corresponden a las regiones.

Este carácter doble se halla contenido respectivamente en los artículos 148.1 y 149 de la Constitución Española. El primero señala aquellas competencias que las Comunidades Autónomas podrán asumir desde un primer momento. Así se dice expresamente 'Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias...'. El artículo 149, determina qué competencias corresponden en principio al Estado central, sobre las cuales, en determinadas ocasiones, las Comunidades Autónomas podrán a su vez ejercer como propias algunas no reservadas *expresamente* a aquél²³.

Como es obvio esta duplicidad no tiene en sí el valor de diferenciar entre competencias estatales y autonómicas, como a primera vista parece deducirse, sino el de señalar un lapso temporal - cinco años de acuerdo con lo establecido en el artículo 143 de la Constitución Española— para acceder a un nivel de autonomía superior. Por tanto convenimos con el profesor Aja²⁴, en afirmar que no es legítimo hablar de diferentes clases de Comunidades Autónomas, sino de diferentes ritmos de asunción de competencias.

b) *Relación competencias de las Comunidades Autónomas-libertad e igualdad de los movimientos religiosos*

La importancia de toda esta cuestión, que hemos creído necesario reflejar aquí, estriba en el hecho de que, como veremos, el modo que tienen las Comunidades Autónomas de hacer efectivas la igualdad y libertad de los movimientos y grupos religiosos que existan en su respectivo territorio, vendrá condicionado por las competencias que en las materias respectivas hayan asumido en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Es más, existirán determinadas materias en las que el Estado ostentará la competencia exclusiva y sobre las que las Comunidades Autónomas no podrán ejercer potestad alguna, o bien en caso contrario podrán ejercerlas todas, o bien alguna de ellas que el Estado no haya reservado expresamente, dependiendo siempre del techo competencial que hubieren alcanzado.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 37/1981, de 16 de noviembre²⁵, recoge estas ideas: '... la potestad de dictar normas de que las Comunidades Autónomas gozan, hacen de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede *ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos* (obviamente de los grupos) en las distintas partes del territorio nacional'.

22 Vid. Disposición Transitoria Segunda, Disposición Adicional Primera y Disposición Transitoria Cuarta, y artículo 144.b) y Disposición Transitoria Quinta, respectivamente, de la Constitución Española.

23 S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas* (Madrid 1984).

24 E. Aja y Otros, *El sistema...*, op. cit., 96.

25 *Ibid.*, 89.

Esta posición no puede negarse partiendo de la interpretación del artículo 139.1 en relación al principio de igualdad, sino más bien al contrario. Baste recordar lo que ya se ha apuntado con anterioridad en la problemática igualdad-uniformidad y que es de plena aplicación a esta cuestión, entendiéndola en términos de igualdad territorial-uniformidad territorial.

Sentado esto, el problema a dilucidar consistirá en determinar cuándo la actuación de una Comunidad Autónoma viola este principio de igualdad y libertad efectivas, esto es, cuando su actuación representa la introducción de unas diferencias que se hayan de considerar discriminatorias, y por tanto, ilegítimas. La cuestión la sitúa el profesor Aja²⁶ en términos precisos: 'el principio de igualdad —dice el citado autor— no se traduce en un desapoderamiento de las Comunidades Autónomas, en una prohibición de actuar cuando esta actuación afecte a los derechos, libertades u obligaciones de los ciudadanos, sino en un límite negativo del ejercicio del poder de las Comunidades Autónomas, de manera que su actuación no puede alterar el estatuto jurídico-constitucional básico que se garantiza a los ciudadanos y grupos sociales, sus posiciones jurídicas fundamentales'²⁷.

2. Referencia expresa a la libertad e igualdad en los Estatutos de Autonomía²⁸

Es claro que si los Estatutos de Autonomía constituyen la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, es necesario que en ellos se contenga, de alguna manera, una referencia expresa a los derechos y libertades fundamentales y a su promoción por los poderes públicos institucionales.

Ya hemos visto, por otro lado, que ello deriva de la propia Constitución cuyo mandato imperativo lo encontramos en el artículo 9.2 ya analizado.

No se trata tanto aquí de reproducir el contenido literal de los artículos correspondientes a los respectivos Estatutos aprobados cuanto de dar una visión general de la regulación autonómica.

Siendo así, es una constante en los Estatutos de Autonomía, correspondiente a las 17 Comunidades Autónomas en que territorialmente se organiza el Estado español²⁹, al menos un precepto relativo a los derechos y libertades de los ciudadanos y grupos sociales afectados por su ámbito de aplicación respectivo. Todos los Estatutos han querido contener su 'parte dogmática' aunque sea por el simple procedimiento de remitirse en esta

²⁶ Ibid., 89.

²⁷ En este sentido apunta el Fundamento Jurídico 2.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre.

²⁸ Para la realización de este punto se ha seguido especialmente los trabajos de los profesores R. Sánchez Ferriz, 'Derechos y libertades públicas en los Estatutos de Autonomía', en *Revista de Estudios Autonómicos* (Valencia 1986), 4 enero-abril, 90-116; M. Martínez Sospedra, 'Artículos 1.1, 1.2 y 2', en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. Martín Mateo, Instituto de Estudios de Administración Local IEAL (Madrid 1985) 58-61; P. Lucas Murillo de la Cueva, 'Significado de las normas programáticas en los Estatutos de Autonomía', en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, aspectos jurídicos y perspectivas políticas (Granada 1984) I; L. Martín Retortillo Baquer, 'Derechos y libertades Fundamentales', en *Organización Territorial del Estado...*, op. cit., III.

²⁹ En efecto, la construcción del Estado de las Autonomías culminó con la configuración de 17 Comunidades Autónomas que plebiscitaron, gradualmente, Estatutos de Autonomía por las diversas vías ya apuntadas. Estas Comunidades Autónomas en que actualmente se organiza el Estado español son: Andalucía, Asturias, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja, País Vasco, Comunidad Valenciana.

materia a la Constitución. De una manera genérica se dice que los derechos y libertades de los residentes en esa determinada Comunidad Autónoma son los mismos que los establecidos y garantizados en la Constitución.

Junto a esta declaración general, existe una cláusula que en términos idénticos viene a plasmar el contenido del artículo 9.2 del Texto constitucional, con una voz igualmente imperativa, hace depender del órgano institucional básico representante del poder público en la respectiva Comunidad Autónoma el mantenimiento y promoción de las condiciones necesarias para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Cabe resaltar el hecho de que si bien el texto de los 17 Estatutos en su articulado es plenamente coincidente en esta transcripción (prácticamente idéntica a la del texto de la Constitución Española), el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye además de la garantía a los individuos y grupos, el respeto a las *minorías* que residen en Andalucía (artículo 11.2). Lo cual es significativo para el tema que nos ocupa.

Realmente, como pone de manifiesto la profesora Sánchez Ferriz³⁰ a la hora de hacer una valoración general del significado y función de los preceptos autonómicos indicados, la preocupación doctrinal no ha sido excesiva, no obstante podemos agrupar la postura en dos vertientes opuestas:

La primera de ellas vendría a relacionar aquellas posturas que entienden que nada cambiaría si tales normas desaparecieran porque su incorporación responde a propósito de emulación estatutaria y porque el artículo 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya citados, sustraen de las competencias de la Comunidad Autónoma las materias de que en los artículos citados se contiene. Dicho de otro modo, las Comunidades Autónomas no tendrían potestad para regular las condiciones precisas para que la libertad e igualdad a que aluden sus Estatutos fueran reales y efectivas³¹.

Dentro de esta postura de 'ineficacia' de la regulación estatutaria, hay quien va más lejos y cree que los Estatutos de Autonomía presentan un sistema considerablemente inferior al constitucional³².

La segunda, con mayor optimismo, ve con acierto la plasmación de las cláusulas de protección y garantía de los derechos y libertades y la genérica del 9.2 de la Constitución en los Estatutos Autonómicos. Así, el profesor Lucas Verdú³³ al comentar el artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, indica que 'los derechos que en él se reconocen no son una "addenda" artificial a los reconocidos en la Constitución, ni algo contradictorio con ella, sino una prolongación natural, coherente, de los derechos reconocidos por la Constitución Española al ámbito territorial del País Vasco'.

Así pues, como mínimo, los preceptos estatutarios relativos a derechos y libertad e igualdad efectivas son 'un recordatorio útil' cuya ausencia en nada perjudicaría pero cuya inclusión no está de más. Ahora bien, quizá quepa subrayar que la cuestión de su superfluidad estará en relación con la aplicación práctica que de los mismos se haga. De nada sirven las normas si no se llevan a la práctica y más cuando en las mismas se contienen o recuerdan, como es éste el caso, necesidades más inmediatas.

30 R. Sánchez Ferriz, *Derechos y libertades...*, op. cit., 98.

31 R. Sánchez Blanco, *Comentarios al Estatuto de Castilla-León*. Instituto de Estudios de Administración Local IEAL (Madrid 1985) 74 y ss.

32 R. Medina Rubio, 'La protección en la libertad en los Estatutos de Autonomía', *La Organización Territorial...*, op. cit., 2124-2125.

33 P. Lucas Verdú, 'El artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en el marco del ordenamiento constitucional español. Los derechos y deberes de los ciudadanos vascos', cit. por R. Sánchez Ferriz, *Los derechos...*, op. cit., 98.

Además de esto, las tesis favorables a su inclusión entienden que el deber contenido en los artículos relativos a la promoción de la igualdad sustancial, constituye al tiempo una norma suprema del ordenamiento general y una norma suprema del ordenamiento territorial concreto³⁴. En este sentido nuevamente el profesor Lucas Verdú³⁵ señala que la presencia de las normas de referencia en los Estatutos de Autonomía, debe relacionarse con la esencia de la autonomía que la Constitución Española reconoce a las Comunidades Autónomas. Autonomía que implica desde el punto de vista sustancial 'poderes de dirección para ejercerla en el ámbito de sus respectivas competencias'.

Con lo cual en el ámbito de la Comunidad Autónoma respectiva nada obsta para que las condiciones de igualdad y libertad de los grupos y movimientos alcancen plenitud y efectividad, sin acudir a instancias 'centrales' para que ese reconocimiento sea realizado en el ámbito expreso donde los movimientos o grupos operan de hecho.

3. *Valoración final*

A la vista de todo lo dicho, y ya para finalizar, podemos afirmar que la inclusión en los Estatutos de Autonomía de una disposición que en términos idénticos a los del artículo 9.2 garantiza la libertad y la igualdad de los respectivos ciudadanos y grupos sociales ha de interpretarse desde la perspectiva del Estado social y democrático de derecho, pues si es cierto que ello se predica del Estado todo y único, de manera que inspira toda medida política y legislativa de carácter general, no es menos cierto que la realidad depende, en última instancia, de la aplicación concreta que tales políticas tengan en los espacios más inmediatos donde radican los grupos y movimientos.

Entre las funciones típicas del Estado social hay que destacar aquí la de carácter asistencial, entendida, como gestión de toda clase de prestaciones, servicios y asistencias destinadas a asegurar las condiciones fundamentales de la existencia de la persona en sí considerada o en sus relaciones con los demás, es decir, en colectividad. Y es, en definitiva, en la Comunidad Autónoma donde los ciudadanos y movimientos en los que se agrupan tienen su espacio vital y allí donde se le ha de aplicar directamente una política social, educativa, etc., que ampare su libertad e igualdad plenas.

Parece pues, en conclusión, como afirma la profesora Sánchez Ferriz³⁶, que los Estatutos, aparte de recoger la cláusula del artículo 9.2 de la Constitución Española que, en todo caso, obliga pero en modo general e indeterminado, han puesto a sus instituciones, y consecuentemente a las fuerzas políticas que, por efecto de la elección vayan regentando sus poderes, un programa de gobierno con objetivos prioritarios cuya realización no cabe posponer ni negociar.

Margarita Vento Torres
Universidad de Valencia

34 M. Martínez Sospedra, 'Artículo 2', *Comentarios al Estatuto...*, op. cit., 59.

35 P. Lucas Verdú, op. cit., por R. Sánchez Ferriz, *Los derechos...*, op. cit., 99.

36 R. Sánchez Ferriz, *ibid.*, 104.