

## TEMA 1.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. ESPECIAL REFERENCIA A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN: IDEAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, AUTONÓMICA Y LOCAL. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA. ESTRUCTURA Y CONTENIDO. ESPECIAL REFERENCIA AL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

### LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La vigente Constitución española (CE) surge como resultado de un **proceso de reforma política** que permitió la transición pacífica desde un sistema autoritario a uno constitucional. Ratificada a través de referéndum el 6 de diciembre de 1978, S.M. Don Juan Carlos I la promulgó y sancionó el 27 de diciembre, entrando en vigor el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (BOE), el 29 de diciembre de 1978.

Nuestra Carta Magna es la norma **suprema de nuestro ordenamiento jurídico** y, tal y como indica su **artículo 9.1**, los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a ella. Tras un **Preámbulo** en donde, entre otros extremos, se proclama la voluntad de la Nación española de garantizar la convivencia democrática, consolidar un Estado de Derecho o establecer una sociedad democrática avanzada, el texto constitucional, compuesto por **169 artículos**, se estructura en **11 títulos** de la siguiente manera:

Preámbulo

**TÍTULO PRELIMINAR (Arts. 1 a 9)**

**TÍTULO I: DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES (Arts. 10 a 55)**

CAPÍTULO PRIMERO: De los españoles y los extranjeros

CAPÍTULO SEGUNDO: Derechos y libertades

SECCIÓN 1ª: De los derechos fundamentales y de las libertades públicas

SECCIÓN 2ª: De los derechos y deberes de los ciudadanos

CAPÍTULO TERCERO: DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

CAPÍTULO CUARTO: DE LAS GARANTÍAS DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

CAPÍTULO QUINTO: DE LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES

**TÍTULO II: DE LA CORONA (Arts. 56 a 65)**

**TÍTULO III: DE LAS CORTES GENERALES (Arts. 66 a 96)**

CAPÍTULO PRIMERO: DE LAS CÁMARAS

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES

CAPÍTULO TERCERO: DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

**TÍTULO IV: DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN (Arts. 97 a 107)**

**TÍTULO V: DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES (Arts. 108 a 116)**

**TÍTULO VI: DEL PODER JUDICIAL (Arts. 117 a 127)**

**TÍTULO VII: ECONOMÍA Y HACIENDA (Arts. 128 a 136)**

**TÍTULO VIII: DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO (Arts. 137 a 158)**

CAPÍTULO PRIMERO: PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

CAPÍTULO TERCERO: DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**TÍTULO IX: DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Arts. 159 a 165)**

**TÍTULO X: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL (Arts. 166 a 169)**

Por último, el texto constitucional se cierra con una serie de disposiciones:

4 Disposiciones Adicionales

9 Disposiciones Transitorias

Disposición Derogatoria

Disposición Final

Desde un punto de vista material, los **Títulos Preliminar y I** constituyen la **parte dogmática** de la Constitución Española de 1978, pues en ellos encontramos los principios (dogmas) sobre los que se asienta no solo la propia Constitución, sino también el resto del ordenamiento jurídico. Los **Títulos II a IX**, conforman la **parte orgánica**, encargada de configurar los órganos constitucionales del Estado: la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional.

Los **artículos 1 y 2** suponen el pórtico de entrada a la Constitución al sintetizarse en ellos los rasgos definitorios de la democracia instaurada por ella, a saber:

- España se constituye en un **Estado social y democrático de Derecho**.
- Se propugnan como **valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico** la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
- La **soberanía nacional** reside en el pueblo español.
- Los **poderes del Estado** emanan del pueblo español.
- La **forma política** del Estado es la monarquía parlamentaria.
- La Constitución se fundamenta en la **indisoluble unidad de la Nación Española**.
- Se reconoce el **derecho de autonomía** de las nacionalidades y regiones y la **solidaridad** entre todas ellas.

Tras abordar el castellano como lengua oficial y reconocer las demás lenguas oficiales (**art.3**), los símbolos de España y de las Comunidades Autónomas (**art.4**), la capital del Estado (**art.5**), los partidos políticos (**art.6**), los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios (**art.7**) y las Fuerzas Armadas (**art.8**), en el **artículo 9**, concretamente en su **apartado 3**, se desgranar los denominados **principios constitucionales**, principios que deben inspirar todo nuestro ordenamiento jurídico:

- **Principio de legalidad:** los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (**art.9.1**). Este principio cobra especial importancia en el ámbito de las Administraciones Públicas. Así, el **artículo 103.1 CE** establece: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, **con sometimiento pleno a la ley y al Derecho**”.
- **Principio de jerarquía normativa:** una norma de rango inferior no puede vulnerar lo establecido en una norma de rango superior.
- **Principio de publicidad de las normas:** para que los ciudadanos puedan ejercer y defender sus derechos es necesario el conocimiento de las normas. Esto se hace a través de la publicación de las leyes en el “Boletín Oficial del Estado”. Esta garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos, por ejemplo, disponiendo la inmediata publicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (**art. 91 CE**) y, respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (**art. 96.1 CE**).

- **Principio de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:** no se puede aplicar al pasado normas que, en el momento de producirse la conducta sancionable, no estuvieran en vigor. En consonancia con este principio, el **artículo 25.1 CE** establece: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.
- **Principio de seguridad jurídica:** el Tribunal Constitucional (STC 27/1981, de 20 de Julio) ha definido este principio como una “suma de certeza y legalidad jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad (...). La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”.
- **Principio de responsabilidad de los poderes públicos:** los poderes públicos son responsables de los daños causados en el ejercicio de sus actuaciones, tal y como se indica, por ejemplo, en el **artículo 106 CE**: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos (...)”, o en el **artículo 121 CE**: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.  
La única excepción a este principio es la referida al Jefe del Estado pues, de acuerdo con el **artículo 56.3 CE** “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad”, pues, esta responsabilidad, se traslada al sujeto refrendante.
- **Principio de interdicción (prohibición) de la arbitrariedad de los poderes públicos:** lo arbitrario es aquello que no se acomoda a la legalidad y que, en consecuencia, supone una infracción de la norma.

Con respecto a su **parte orgánica**, el **Título II (arts. 56 a 65)** regula la **Corona**, configurándola como una institución hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón. Además de atribuirse la Jefatura del Estado al Rey (**art.56**), se detallan los criterios a seguir para la sucesión real (**art.57**), los supuestos en donde procedería la regencia (**art.59**) y las atribuciones del Jefe del Estado (**arts. 62 y 63**).

**Las Cortes Generales**, reguladas en el **Título III**, representan al pueblo español y están formadas por el **Congreso de los Diputados y el Senado**. A ellas se les encomienda la potestad legislativa, el control de la acción del Gobierno y la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, elaborados por el Gobierno (**art.66**). El **Capítulo Primero (arts. 66 a 80)** aborda la composición, forma de elección y funcionamiento del Congreso y el Senado. En el **Capítulo Segundo (arts. 81 a 92)** se contempla la **elaboración de las leyes**, prestándose especial atención a las disposiciones o actos normativos con fuerza de ley: los **Reales Decretos Legislativos (arts. 82 a 85)** y los **Reales Decretos Leyes (art.86)**. Por último, el **Capítulo III (arts. 93 a 96)** se centra en el estudio de **los tratados internacionales**.

Tras el poder legislativo, la Constitución dedica su **Título IV** al poder ejecutivo: “**Del Gobierno y de la Administración**”. El **Gobierno** dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado; ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (**art.97**). Su Presidente es elegido por el Congreso de los Diputados y nombrado por el Rey (**art.99**). Los demás miembros del Gobierno, es decir, Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y Ministros, son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno (**art.100**). La segunda parte del presente Título se ocupa de la **Administración Pública** y sus funcionarios (**art.103**), los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (**art.104**), la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos (**art.105**), el control jurisdiccional de la Administración y su responsabilidad (**art.106**) y el Consejo de Estado (**art.107**).

La consecuencia directa de la función de control de la acción del Gobierno que las Cortes Generales tienen encomendada en el artículo 66, la encontramos en el **Título V: “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”** (**arts. 108 a 116**). Se detallan aquí varios de los mecanismos de control al Gobierno, incluida la moción de censura (**arts. 113 y 114.2**).

El último de los tres poderes del Estado, el **Poder Judicial**, se regula en el **Título VI** (**arts. 117 a 127**), atribuyendo al Consejo General del Poder Judicial su gobierno (**art. 122.2**).

El **Título VII** aborda la **Economía y Hacienda** (**arts. 128 a 134**), destacando el artículo dedicado a la elaboración de los **Presupuestos Generales del Estado** (**art.134**).

El **Título VIII** (**arts. 137 a 158**), cuyo análisis trataremos en el presente tema, se encarga de la **organización territorial del Estado**.

Para finalizar la parte orgánica de la Constitución, el **Título IX** (**arts. 159 a 165**) detalla la composición, el funcionamiento y las atribuciones del **Tribunal Constitucional**, intérprete máximo de nuestra Carta Magna.

La Constitución finaliza con el **Título X** (**arts. 166 a 169**), contemplando dos procedimientos de **reforma de la Constitución**, uno general (**art.167**), para la revisión parcial de la Constitución, y otro especial o agravado (**art.168**) para la revisión total o de partes esenciales, a saber, Título Preliminar, Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I y Título II.

## ESPECIAL REFERENCIA A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

Con el epígrafe genérico “**De los Derechos y Deberes Fundamentales**”, el **Título I** de nuestra Carta Magna es, sin duda alguna, uno de los más importantes de todo el texto constitucional al conferir a los ciudadanos un amplio catálogo de derechos. Nótese que nos encontramos ante el Título con mayor complejidad formal de toda la Constitución pues, como se ha visto más arriba, se estructura en **cinco Capítulos**, de los cuales, además, uno de ellos (**Capítulo Segundo: “Derechos y Libertades”**) se divide, a su vez, en dos **Secciones: Primera (“De los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas”)** y **Segunda (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”)**.

Esta división responde al **sistema de garantías de las libertades y derechos fundamentales** que establece la propia Constitución en el **Capítulo Cuarto del Título I**, concretamente en el **artículo 53** en donde se configuran, como veremos más adelante, tres niveles de protección o tutela. Por ello, es necesario analizar brevemente el contenido del Título I, prestando especial importancia a los derechos fundamentales y libertades públicas o, lo que es lo mismo, a la Sección Primera del Capítulo **Segundo** del Título I (artículos 15 a 29).

El **Título I** se abre con los **fundamentos del orden político y la paz social (art. 10.1)**: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

A continuación, el **Capítulo Primero del Título I (“De los españoles y los extranjeros”)**, que abarca los **artículos 11 a 13**, regula la nacionalidad (**art.11**), la mayoría de edad (**art.12**) y los derechos de los extranjeros en España (**art.13**). Precisamente, este último artículo, en concreto su apartado segundo, fue objeto de la **primera de las dos reformas sufridas por nuestra Constitución** (27 de agosto de 1992) añadiéndose al texto original la mención “y pasivo” para conceder a los no españoles el derecho de sufragio pasivo (**art.23**) en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad. Esta modificación respondía a la entrada de España en la Unión Europea. (La **segunda reforma** tuvo lugar el 27 de septiembre de 2011, modificándose el **artículo 135** relativo a la estabilidad presupuestaria).

El **Capítulo Segundo del Título I (“Derechos y Deberes”)** se abre con el importante **artículo 14** que reconoce la **igualdad de los españoles ante la ley**: “Los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

La **Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I (“De los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas”)** se extiende desde el **artículo 15 al 29**, ambos incluidos, y regula los siguientes derechos fundamentales y libertades públicas:

- **Artículo 15: derecho a la vida y a la integridad física y moral**, quedando abolida la pena de muerte salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.
- **Artículo 16: derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto.**
- **Artículo 17: derecho a la libertad y seguridad**, estableciéndose, además, que la **detención preventiva** no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario y, como máximo, 72 horas. Se regulan también los derechos del detenido, el “**habeas corpus**” y la **prisión provisional**, cuyo plazo máximo de duración se determinará por ley.
- **Artículo 18: derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen**, garantizándose, por un lado, la **invulnerabilidad del domicilio** (salvo flagrante delito) y, por otro, el **secreto de las comunicaciones**.
- **Artículo 19: libertad de residencia y circulación** de los españoles, instaurando el derecho a elegir libremente la residencia y circular por el territorio nacional.



- **Artículo 20: derecho a la libertad de expresión**, ya sea a través de pensamientos, ideas u opiniones orales o escritas, o a través de la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. Además se condiciona el secuestro de las publicaciones a la correspondiente resolución judicial.
- **Artículo 21: derecho de reunión pacífica y sin armas** sin necesidad de autorización previa, reservando una comunicación previa para los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.
- **Artículo 22: derecho de asociación.**
- **Artículo 23: derechos de participación política.** En el apartado 1 se reconocen los derechos de sufragio activo (votar) y pasivo (ser votado), y en el apartado 2 el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.
- **Artículo 24: la tutela judicial efectiva**, entendida como el derecho de todas las personas a obtener una protección efectiva por parte de juzgados y tribunales.
- **Artículo 25: derechos de los condenados a penas de prisión.** Además, se explicita en su apartado 2 que las penas privativas de libertad estará orientadas hacia la reeducación y la reinserción social y, en su apartado 3, que la Administración civil no puede imponer sanciones que impliquen privación de libertad.
- **Artículo 26: prohibición de los tribunales de honor** en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales.
- **Artículo 27: derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.**
- **Artículo 28: derechos de sindicación y huelga de los trabajadores.**
- **Artículo 29: derecho de petición** individual y colectivo de todos los españoles. El artículo 77 CE regula este derecho en el ámbito de las Cortes Generales.

En la **Sección Segunda del Capítulo Segundo (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”)**, compuesta por los **artículos 30 a 38**, junto a otros derechos como el derecho a la propiedad privada (**art.33**), a la fundación (**art.34**) o a la negociación colectiva (**art. 37**), se regula como deber de los españoles la contribución al sostenimiento de los gastos públicos (**art.31**). Además, otros artículos se configuran como un derecho pero también como un deber. Es el caso del derecho y el deber de defender España (**art.30**) o el deber de trabajar y el derecho al trabajo (**art.35**).

El **Capítulo Tercero (“De los Principios Rectores de la Política Social y Económica)**, **artículos 39 a 52**, entronca directamente con el Estado Social mencionado en el **artículo 1** al encomendar a los poderes públicos el establecimiento de prestaciones sociales tales como el paro (**art. 41**), la Seguridad Social (**art.41**) o las pensiones (**art.50**). Con todo, también encontramos derechos como la protección de la salud (**art.43**), la cultura (**art.44**), el medio ambiente (**art.45**) o la vivienda digna y adecuada (**art.47**).

Pues bien, nuestra Constitución, tras establecer el catálogo de derechos visto, ha establecido en el **Capítulo Cuarto del Título I (“De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”)** un complejo sistema de garantías para asegurar la efectividad de los derechos fundamentales, estableciendo tres niveles diferentes de protección (**art. 53**). Así, de acuerdo con la mayor o menor intensidad de estas garantías, se suele hacer, siguiendo la sistemática constitucional, la siguiente triple clasificación de los derechos y libertades:

**1.- ART. 53.1 CE. LOS DERECHOS Y LIBERTADES RECONOCIDOS EN EL CAPÍTULO SEGUNDO: ARTÍCULO 14, SECCIÓN PRIMERA (ARTS. 15 A 29) Y SECCIÓN SEGUNDA (ARTS. 30 A 38) DEL CAPÍTULO SEGUNDO:**

- a) **VINCULAN A TODOS LOS PODERES PÚBLICOS (PRINCIPIO DE VINCULATORIEDAD O EFICACIA INMEDIATA)**, es decir, no necesitan de desarrollo legislativo posterior, son derechos que existen con carácter vinculante desde la entrada en vigor de la Constitución.
- b) **SOLAMENTE PUEDEN REGULARSE POR LEY (RESERVA DE LEY)**: el desarrollo y la regulación de estos derechos solo puede llevarse a cabo a través de una ley que, además, atendiendo a la previsión del **artículo 81 CE**, ha de ser **orgánica** cuando el derecho se encuentre en la **Sección Primera (arts. 15 a 29)**, siendo **ordinaria** para el resto de derechos (**art. 14 y arts. 30 a 38**). Establece el **apartado 1 del artículo 53** que, además, esa ley debe respetar el contenido esencial del derecho, entendiéndose por contenido esencial *"aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga"* (STC 11/1981, de 8 de abril). Si la ley no respetara este contenido esencial, **el artículo 53.1 se remite al 161.1.a) CE**, es decir, al **recurso de inconstitucionalidad** ante el Tribunal Constitucional.

**2.- ART. 53.2 CE. ARTÍCULO 14 Y SECCIÓN PRIMERA DEL CAPÍTULO SEGUNDO DEL TÍTULO I (arts. 15 a 29) Y, CON UN RÉGIMEN SINGULAR, EL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA REFERIDO A LAS OBLIGACIONES MILITARES DE LOS ESPAÑOLES DEL ART. 30.2 CE:**

- a) **AMPARO JUDICIAL**: cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el **artículo 14 y en la Sección Primera ante los Tribunales Ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad**. El Tribunal Constitucional ha señalado (STC 81/1992, de 28 de mayo) que *"la preferencia implica prioridad absoluta por parte de las normas que regulan la competencia funcional o despacho de los asuntos; por sumariedad, como ha puesto de relieve la doctrina, no cabe acudir a su sentido técnico (pues los procesos de protección jurisdiccional no son sumarios, sino especiales), sino a su significación vulgar como equivalente a rapidez"*.
- b) **AMPARO CONSTITUCIONAL**: señala el **artículo 53.2** que "en su caso" podrá recabarse la tutela de esas libertades y derechos a través del **recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional**, debiendo interpretarse ese "en su caso" como un mecanismo subsidiario a la tutela de los tribunales ordinarios (a través del procedimiento preferente y sumario). Nótese que la objeción de conciencia del artículo 30.2 se incluye, solamente, en el amparo constitucional y no en el judicial.

### 3.- ART. 53.3 CE: LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA RECONOCIDOS EN EL CAPÍTULO TERCERO (ARTS. 39 A 52):

- a) **NO VINCULAN A LOS PODERES PÚBLICOS**, es decir, a diferencia de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo, los cuales, al tener eficacia inmediata pueden ser alegados ante los tribunales sin necesidad de desarrollo legislativo posterior, estos principios del Capítulo Tercero solamente podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria en tanto en cuanto exista una ley que así lo permita.

A modo de conclusión podemos afirmar que el **artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo** gozan del **mayor nivel de protección** puesto que además de la tutela prevista en el **artículo 53.2**, también tienen la garantía prevista en el **artículo 53.1**, al estar comprendidos en el **Capítulo Segundo**. Los derechos comprendidos en la **Sección Segunda del Capítulo Segundo** gozan de una **protección media**. Por último, los principios rectores de la política social y económica del **Capítulo Tercero** poseen una **protección mínima** o más débil.

Las garantías del Capítulo Cuarto se completan con la institución del **Defensor del Pueblo (art.54)**, a quien se le atribuye la defensa de los derechos comprendidos en el Título I.

La **suspensión de los derechos y libertades**, regulada en el **artículo 55**, cierra, constituyendo su **Capítulo Quinto**, el Título I de la Constitución. La inclusión de este Capítulo responde a la idea de establecer un sistema que garantice la eficacia de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución ante situaciones extraordinarias. En este sentido, es importante precisar que mientras el **apartado 1 del artículo 55** contempla la **suspensión general** de una serie de derechos para los casos en los que se decreta un estado de excepción o un estado de sitio (**art.116**), el **apartado 2** se refiere a una **suspensión individual** de derechos prevista para personas determinadas en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

### LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN: IDEAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, AUTONÓMICA Y LOCAL.

El **Título VIII de la Constitución Española** aborda la organización territorial del Estado. En el primero de sus Capítulos ("**Principios Generales**"), el **artículo 137**, diseña la organización territorial del Estado distinguiendo tres tipos de Administraciones Públicas territoriales diferenciadas:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Todas estas Administraciones están sujetas a los principios de actuación que establece la Constitución (**art. 103.1**) para todas las Administraciones Públicas, a saber: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. Además, deben servir con objetividad los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, en clara alusión al principio de legalidad del **artículo 9.1 CE**.



Señala el **artículo 138** que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad del **artículo 2**, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, sin que la diferencia entre los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas pueda implicar privilegios económicos y sociales. Por último, en consonancia con los **artículos 14 y 19**, el **artículo 139** dispone que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado y que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación.

El **Capítulo Segundo del Título VIII** se ocupa “**De la Administración Local**” garantizando la autonomía de los municipios (**art.140**) y de las provincias (**art.141**) al dotarlos de personalidad jurídica.

Con respecto a los **municipios**, se atribuye su gobierno y administración a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por Alcaldes y Concejales.

Por su parte, **la provincia** es definida como la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. En el supuesto de una alteración de sus límites, la Constitución exige aprobación de las Cortes Generales a través de una ley orgánica. El gobierno y la administración se encomiendan a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, permitiéndose la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (Ejs.: comarcas, mancomunidades, etc). Además, se prevé que los archipiélagos tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (**art. 142**).

El **Capítulo Tercero** está dedicado en exclusiva a las **Comunidades Autónomas**, diseñando un complejo sistema para que los diversos territorios accedan, en el ejercicio del **artículo 2**, a su autogobierno. Además, la mayoría de las disposiciones **transitorias** de la Constitución vienen a complementar las distintas vías de acceso a la autonomía. Como no podía ser de otra manera, se atribuye a los **Estatutos de Autonomía** el carácter de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al ser el medio a través del cual se materializa su constitución. Concretamente, señala el **artículo 147** que el Estado reconocerá y amparará los Estatutos de Autonomía como parte integrante de su ordenamiento jurídico, debiendo contener:

- a) La denominación de la Comunidad Autónoma.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Este “marco establecido en la Constitución” conforma, precisamente, el pilar fundamental sobre el que se asienta la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, el **artículo 149** concreta las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, configurándose este precepto como un auténtico techo competencial que ninguna autonomía puede rebasar. Por su parte, el **artículo 148** recoge las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Todas las materias que no se atribuyen expresamente al Estado, pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de la misma manera que todas las competencias no asumidas por las respectivas Comunidades Autónomas en sus Estatutos, corresponden al Estado (**art. 149.3**).

Promulgados los Estatutos de Autonomía, la Constitución prevé dos mecanismos destinados a la ampliación de competencias:

- a) El primero de ellos consiste en la ampliación estatutaria de competencias a través de la **reforma de los respectivos Estatutos** y siempre respetando los límites del **artículo 149 (arts.147.3 y 152.2, en función de la vía de acceso a la autonomía)**. Se trata, en definitiva, de adquirir aquellas competencias que en el momento de la elaboración del Estatuto no fueron asumidas.
- b) El segundo consiste en una ampliación *extraestatutaria* de competencias, esto es, sin necesidad de reformar los respectivos Estatutos. A este efecto, el **artículo 150 CE** contempla las **leyes marco y las leyes de transferencia o delegación**.

**Las leyes marco** son un instrumento a través del cual las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, pueden atribuir a las Comunidades Autónomas la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados en una ley estatal (ley marco). Estamos ante un supuesto de delegación legislativa.

Por su parte, **las leyes de transferencia o delegación**, ambas con el carácter de orgánica, están previstas para que el Estado transfiera o delegue, en función de si traspasa la titularidad (transferencia) o solamente el ejercicio (delegación), facultades correspondientes a materia de titularidad estatal.

Este complejo sistema obliga a establecer diferentes mecanismos de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, mecanismos que van desde los contemplados en el **artículo 153** y que podríamos denominar ordinarios (el control de la constitucionalidad de las leyes de las Comunidades Autónomas por el Tribunal Constitucional, el ejercicio de las funciones delegadas por el Gobierno, el control de la administración autónoma y sus normas reglamentarias por la jurisdicción contencioso-administrativa y el control económico y presupuestario por el Tribunal de Cuentas), a otros más extraordinarios, como el célebre **artículo 155**.

Por último la Constitución garantiza la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (**art. 156**), detalla de qué recursos disponen (**art.157**) y prevé la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial destinado a corregir desequilibrios económicos interterritoriales (**art.158**).

## EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA

El **Estatuto de Autonomía de Galicia** es la norma institucional básica de Galicia, tal y como manifiesta su primer artículo. Aprobado como **Ley Orgánica 1/1981, de 6 de Abril**, por las Cortes Generales, previa ratificación a través de referéndum el 21 de Diciembre de 1980, fue sancionada por S.M Don Juan Carlos I para ser posteriormente publicada en el “Boletín Oficial del Estado” el 28 de abril de 1981, entrando en vigor a los veinte días de su publicación. Para su elaboración, se siguieron los trámites previstos en el **Título VIII de la Constitución Española de 1978**, en concreto en su **artículo 152**, al encontrarse Galicia dentro de los supuestos que recoge la **Disposición Transitoria Segunda** de la Carta Magna:

“Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten al tiempo de promulgación de la Constitución con regímenes provisionales de autonomía, podrán acceder (...) siempre que lo acuerden la mayoría absoluta de los órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno”.

Y es que Galicia, el 28 de junio de 1936, ya había sometido a referéndum de sus ciudadanos un proyecto de Estatuto de Autonomía que se vio truncado como consecuencia del estallido de la Guerra Civil.

En consecuencia, Galicia, nacionalidad histórica, se constituye en Comunidad Autónoma para acceder a su autogobierno, de conformidad con la Constitución Española y con el propio Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica (**art.1**).

## ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El Estatuto de Autonomía de Galicia consta de 57 artículos estructurados de la siguiente manera:

**TÍTULO PRELIMINAR (Arts. 1 a 8)**  
**TÍTULO I: DEL PODER GALLEGO (Arts. 9 a 26)**  
 CAPÍTULO PRIMERO: Del Parlamento  
 CAPÍTULO SEGUNDO: De la Xunta y su Presidente  
 CAPÍTULO TERCERO: De la Administración de Justicia en Galicia  
**TÍTULO II: DE LAS COMPETENCIAS DE GALICIA (Arts. 27 a 38)**  
**TÍTULO III: DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GALLEGA (Arts. 39 a 41)**  
**TÍTULO IV: DE LA ECONOMÍA Y LA HACIENDA (Arts. 42 a 55)**  
**TÍTULO V: DE LA REFORMA (Arts. 56 a 57)**

4 Disposiciones Adicionales  
 7 Disposiciones Transitorias

El **Título Preliminar** del Estatuto de Autonomía subraya (**art. 1.2**) como tarea principal de la Comunidad Autónoma la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses y la promoción de solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo gallego, señalando (**art.1.3**) que sus poderes emanan no solo del pueblo, sino también de la Constitución y del propio Estatuto. A continuación se abordan cuestiones como el territorio (**art.2**), la condición política de gallego (**art.3**), la lengua propia y los idiomas oficiales (**art.5**) o los símbolos (**art.6**).

El **artículo 4** se remite a la Constitución a la hora de definir cuáles son los derechos, libertades y deberes fundamentales de los gallegos, pero también para utilizar la misma fórmula empleada por la Carta Magna en su **artículo 9.2** a la hora de encargar a los poderes públicos la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten una libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran plenas y efectivas. Además, en el mismo precepto, se asume como uno de los principios rectores de la política social y económica de la Comunidad Autónoma el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra.

El **artículo 7** reconoce la galleguidad entendida como el derecho de las Comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego, previendo que una Ley del Parlamento de Galicia regule el alcance y contenido de dicho reconocimiento (Ley 7/2013, de reconocimiento de la galleguidad).

Por último, el **artículo 8** reserva a una Ley de Galicia, que debe ser aprobada por mayoría de dos tercios del Parlamento, la fijación de las sedes autonómicas. (Ley 1/1982, de fijación de la sede de las instituciones autonómicas de Galicia).

El **Título Primero** se ocupa de la regulación de los tres poderes de la Comunidad Autónoma: legislativo, ejecutivo y judicial. Así, el primero de sus capítulos (**arts. 10 a 14**), comienza asignando al **Parlamento de Galicia** el ejercicio de la potestad legislativa, el control de la acción ejecutiva de la Xunta, la aprobación de los presupuestos de la Comunidad o la elección del Presidente de la Xunta (**art.10**), entre otras atribuciones, para luego abordar, en los **artículos 11 y 12**, la configuración del propio Parlamento. Evidentemente, las alusiones a una Ley del Parlamento (Ley 8/1985, de Elecciones al Parlamento de Galicia) o al propio Reglamento del Parlamento son expresas, limitándose este Capítulo a un breve diseño de la cámara legislativa. El **artículo 13** otorga la iniciativa legislativa a la Xunta (proyectos de ley) y al Parlamento, los Diputados y el Pueblo (proposiciones de ley), obligando a una doble publicación de las leyes promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Xunta: en el “Boletín Oficial del Estado” y el “Diario Oficial de Galicia”. A efectos de la entrada en vigor de las leyes de Galicia, se tendrá en cuenta la fecha de publicación en el **DOG**. Por último, el **artículo 14** contempla la creación mediante ley de una institución análoga al Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 CE. Se trata del “Valedor do Pobo”, creada a través de la Ley 6/1984, del Valedor del Pueblo de Galicia.

El Capítulo Segundo del Título I (**arts.15 a 19**) regula la **Xunta de Galicia y su Presidente**, cuyo estudio abordaremos en el último de los epígrafes de este tema.

Cerrando el Título I, el **Capítulo Tercero (arts. 20 a 26)**, delimita las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de **Administración de Justicia**, atribuyendo al Tribunal Superior de Justicia de Galicia la condición de órgano jurisdiccional en el que se agotan las sucesivas instancias procesales (**art.21**).

El **Título II, “De las competencias de Galicia” (arts.27 a 38)**, recoge en dos Capítulos las competencias de Galicia y su régimen jurídico. Partiendo de los artículos **148 y 149 de la Constitución**, el Estatuto de Autonomía asume competencias de forma exclusiva o compartida. Sobre las **competencias** que tienen la consideración de **exclusivas**, y que se encuadran en los **artículos 27, 30, (con excepción de su apartado 1.7, pues sería una competencia de desarrollo y ejecución) y 32**, el Parlamento de Galicia tiene potestad legislativa, esto es, puede elaborar leyes, correspondiéndole a la Xunta su desarrollo reglamentario y su ejecución (**art. 37.1**). Con respecto a las **competencias compartidas** con el Estado, el Estatuto distingue entre **competencias compartidas de desarrollo (legislativo) y ejecución** y **competencias compartidas solo de ejecución**. Las primeras, incluidas en los **artículos 28, 33** (con la **excepción del apartado 3, que es una competencia solo de ejecución**) y **34**, permiten a la Comunidad Autónoma el desarrollo de la normativa básica del Estado y su posterior ejecución. Las segundas, concentradas (con excepción del régimen económico de la Seguridad Social y la ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos, ambas en el **artículo 33**) en el **artículo 29**, limitan la actuación de la Comunidad Autónoma solamente a la ejecución de la legislación estatal, contando, para ello, con la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección (**art.37.3**).

Solamente tres artículos (**39 a 41**), constituyen el **Título III** del Estatuto de Autonomía, **“De la Administración Pública Gallega”**, en donde además de reconocerles a las comarcas y parroquias personalidad jurídica (**art.40**), se especifica que la Comunidad ejercerá sus funciones administrativas a través de órganos y entes dependientes de la Xunta de Galicia, contemplando la posibilidad de delegar estas funciones en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en el Estatuto (**art.41**). La Ley 16/2010 de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, ha venido a dar desarrollo legislativo a este Título.

El **Título IV, “De la economía y la hacienda” (arts. 42 a 55)**, atribuye a la Comunidad Autónoma Hacienda y Patrimonio propios para el desempeño de sus funciones (**art.42**), detallándose, a continuación, los bienes que integran el patrimonio de Galicia (**art.43**) y los rendimientos que constituyen su Hacienda (**art.44**). Además se abordan cuestiones como las bases para la negociación en la participación de los ingresos del Estado (**art.46**) o la posibilidad de emitir deuda pública (**art.47**). Se encarga a los entes locales la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos (**art.49.2**) y se reserva a ley del Parlamento gallego el establecimiento, la modificación y la supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales (**art.51**).

Al igual que sucede en la Constitución Española, se reserva para el **último Título, el quinto**, los diferentes procedimientos de **reforma** del Estatuto de Autonomía (arts. 56 y 57).



## ESPECIAL REFERENCIA AL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Como ya anunciamos, el **Capítulo Segundo del Título I** del Estatuto de Autonomía de Galicia (**arts. 15 a 19**) se ocupa de la regulación de la **Xunta y su Presidente**, encontrando su desarrollo legislativo en la Ley 1/1983, reguladora de la Xunta y su Presidente.

### El Presidente de la Xunta

El Presidente es el encargado de dirigir y coordinar la acción de la Xunta. Ostenta la representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Galicia (**art.15.1**). Respetando el mandato contenido en **artículo 152 CE**, el **artículo 15** del Estatuto dispone que el Presidente de la Xunta será elegido por el Parlamento de Galicia y nombrado por el Rey. Ahora bien, a diferencia de la regulación que de la elección del Presidente del Gobierno hace el **artículo 99 CE**, en el Estatuto de Autonomía (**arts. 15.2 y 10**) se exige que el candidato a la Presidencia pertenezca a la Cámara, es decir, sea un miembro del Parlamento: “El Presidente de la Xunta será elegido por el Parlamento Gallego de entre sus miembros y nombrado por el Rey” (**art.15.2**).

Por lo demás, el procedimiento previsto en el Estatuto de Autonomía (**art.15**) para la elección del Presidente de la Xunta es muy similar al que prevé la Constitución para la elección del Presidente del Gobierno. La función de consulta con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, previa a la propuesta de un candidato, y que en la Constitución se reserva al Rey, en la Comunidad Autónoma se atribuye al Presidente del Parlamento quien, tras oír a la Mesa del Parlamento, propone al candidato. También se prevé un sistema de doble votación, de tal manera que quien obtenga en primera votación mayoría absoluta del Parlamento, será investido Presidente de la Xunta. De no alcanzarse la mencionada mayoría, sería necesaria una segunda votación 24 horas después de la primera (y no 48, como se establece en la Constitución para la elección del Presidente del Gobierno), en la que bastaría mayoría simple.

Curiosamente, nuestro Estatuto de Autonomía no ha previsto una solución para el hipotético supuesto de que ninguno de los candidatos obtuviera las mayorías requeridas. A diferencia de la Constitución (**art.99**) en donde, como es sabido, se determina que si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato obtuviera la mayoría requerida, se disolverían las Cámaras y se procedería a la convocatoria de elecciones generales, nuestro Estatuto, ante una situación similar, se limita a señalar que “se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente”, lo que podría abocarnos a un gobierno en funciones por tiempo indeterminado. Ha sido la Ley 1/1983, reguladora de la Xunta y su Presidencia la que, siguiendo la literalidad del **artículo 99** de la Constitución, ha dado solución a este hipotético escenario al incluir en su **artículo 17** lo que podemos denominar cláusula de salvaguardia.

Por último, señala el Estatuto de Autonomía (**art.15**) que el Presidente de la Xunta será políticamente responsable ante el Parlamento, órgano encargado de controlar la acción ejecutiva de la Xunta a través de instrumentos como, por ejemplo, las sesiones de control o las preguntas e interpelaciones.

## La Xunta de Galicia

La Xunta es el órgano colegiado de Gobierno de Galicia (**art.16.1**). Está compuesta por el Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y los Conselleiros (**art.16.2**). Todos ellos componen el *Consello da Xunta*. De la literalidad del **artículo 16.2**, concretamente de la expresión “en su caso”, debemos interpretar que es una atribución del Presidente decidir si contará en su Gobierno con una o más Vicepresidencias o, por el contrario, con ninguna. De la misma manera, tiene libertad para decidir el número de Consellerías en las que estructurar su Gobierno. En cualquier caso, corresponde al Presidente nombrar y cesar a los miembros de la Xunta (**art.16.3**).

Al igual que el Presidente, la Xunta, como órgano colegiado, responde políticamente y de forma solidaria ante el Parlamento de Galicia (**art.17.1**).

La Xunta cesa (**art.17.2**):

- Tras la celebración de elecciones al Parlamento gallego
- En los casos de pérdida de la confianza parlamentaria (Ej.: moción de censura)
- Dimisión del Presidente de la Xunta
- Fallecimiento del Presidente de la Xunta

Nótese que, de manera similar a lo que establece la Constitución Española en la regulación del Gobierno, la dimisión o el fallecimiento del Presidente implica el cese de toda la Xunta y, por lo tanto, la elección de un nuevo Presidente.

Mientras no toma posesión la nueva Xunta, la cesante permanece en funciones (**17.3**).

El **artículo 18** atribuye al Presidente y demás miembros de la Xunta inmunidad y aforamiento durante su mandato. La **inmunidad** implica que no pueden ser detenidos ni retenidos, salvo casos de flagrante delito. El **aforamiento** reserva al Tribunal Superior de Justicia de Galicia, para los delitos cometidos en Galicia, y al Tribunal Supremo, para los cometidos fuera de la Comunidad, la competencia para, en su caso, la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de algún miembro de la Xunta.

Por último, el **artículo 19** legitima a la Xunta de Galicia para la interposición, ante el Tribunal Constitucional, de recursos de inconstitucionalidad. Téngase en cuenta que, a tenor del **artículo 10**, el Parlamento de Galicia también tienen legitimación para la interposición de estos recursos.