



# ESCALA TÉCNICA DE GESTIÓN DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS

## Comunes

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

<https://skr.es/>

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.



# TEMA 1:

## LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. TRANSICIÓN POLÍTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE.

1.	LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	2
1.1	CONCEPTO.....	2
1.2	CARACTERÍSTICAS.....	4
2.	TRANSICIÓN POLÍTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE.....	6
2.1	TRANSICIÓN POLÍTICA.....	6
2.2	PROCESO CONSTITUYENTE.....	6

# 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

## 1.1 CONCEPTO

Parece conveniente, antes de iniciar el estudio de lo que es y significa la Constitución, hacer unas breves consideraciones que permitan situar en el contexto de la realidad estatal. El Estado no es otra cosa que una forma histórica de la convivencia humana: es decir, una organización política de la sociedad, que ésta precisa, para su propia pervivencia, y que supone la estructuración de las relaciones sociales sobre una doble base: a) el establecimiento de una serie de criterios en base a los cuales los hombres han de acomodar su conducta, y b) la creación de unas instituciones que se encarguen de hacer valer esos criterios, incluso por la fuerza, si es necesario. Por tanto, estas normas y estas instituciones que son necesarias en la convivencia, y para la vida social, las podemos encontrar en las diversas fases de su desarrollo histórico.

En efecto, en la vida social se plantea una serie de conflictos de intereses entre los individuos o entre los individuos y los centros de decisión social, que hay que solucionar para que la comunidad sea posible. Para eso, la sociedad elabora unas normas, es decir, unas reglas que impone, si llega el caso, por la fuerza, pues su observancia se considera imprescindible para el conjunto social. Esto es el derecho: unas normas que regulan las relaciones sociales, susceptibles de ser impuestas coactivamente en caso de falta de cumplimiento voluntario. Derecho y sociedad se implican recíprocamente.

Si esto es así, se comprenderá que el derecho está presente en todo tipo de sociedad, organizándola y regulando las relaciones intersubjetivas que se producen en su seno. En consecuencia, está presente en el Estado organizando sus elementos- esto es dotándole de una estructura- y regulando las relaciones sociales que en él tienen lugar.

Ahora bien, entre los múltiples aspectos de la vida estatal que son susceptibles de ser regulados jurídicamente, existe uno que es de decisiva importancia y que determina a todos los demás: se trata del relativo a la organización y ejercicio del poder político estatal y a la situación de los individuos frente a ese poder. En este contexto, la noción de Constitución revestirá de una importancia fundamental.

Históricamente, hemos transitado desde la constitución mixta griega y romana, los estatutos y leyes fundamentales de la Edad Media, hasta la Constitución moderna como norma jurídica fundamental del Estado.

El constitucionalismo nació como movimiento ideológico y político. Como lo expresa IGNACIO DE OTTO: *“La finalidad del movimiento que históricamente se llamó constitucionalismo no era, obviamente, introducir en los ordenamientos una norma denominada Constitución, sino asegurar la garantía de la libertad frente al poder público. Que una sociedad tenga Constitución, que un Estado sea constitucional, significa, ante todo, que en él la organización de los poderes corresponda a un determinado fin, el aseguramiento y garantía de la libertad de los ciudadanos”*.

Agrega este autor que la palabra constitución se encuentra en su origen “ostensiblemente cargada de significado político; evoca de inmediato ideas tales como libertad y democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, limitación de poder”.

La Constitución es la norma jurídica fundamental y fundamento de todo el ordenamiento jurídico. Como lo ha expresado Luis SÁNCHEZ AGESTA, el carácter fundamental de la Constitución se manifiesta de varias formas.

- En primer lugar, desde un punto de vista sociológico, la Constitución formula los valores que tienen vigencia para una comunidad y es la expresión consecuente de las fuerzas y los elementos sociales que los representan.
- En segundo lugar, desde el punto de vista político, la Constitución contiene el mínimo de elementos para que una comunidad política o Estado pueda existir y que le imprimen una forma específica. Desde este punto de vista la Constitución es la esencia del orden.
- En tercer lugar, desde el punto de vista jurídico, la Constitución es el cimiento o base sobre la cual descansa el resto del ordenamiento. La Constitución es la premisa mayor de la cual derivan las restantes leyes. La Constitución es la fuente de todo el ordenamiento jurídico, establece los órganos de gobierno y el contenido de sus competencias.

El concepto de constitución puede emplearse al menos en dos sentidos.

- Por una parte, se refiere al sistema de gobierno de un país, el conjunto de normas que establecen y regulan o gobiernan el Estado, que pueden ser legales o extralegales, como en el caso británico.
- Por otra parte, la Constitución se entiende, como lo hace **Jellinek**, como el instrumento normativo simple o complejo que organiza el orden jurídico-político de una comunidad al establecer la estructura, funciones y competencias básicas de sus instituciones supremas de gobierno y el reparto o división del poder entre ellas horizontalmente y, en su caso, entre diferentes entidades territoriales verticalmente, así como el estatuto jurídico del ciudadano, los derechos, libertades y deberes básicos que disfruta y soporta frente a los poderes públicos y terceros.

Santi Romano considera que las constituciones nacionales son el embrión de todo el Derecho de un estado pues en los textos fundacionales se encuentran sintetizados los principales rasgos del derecho constitucional vigente y el resto del ordenamiento. En el caso español, lo encontramos en los artículos 1 y 2 que autores como Luis López Guerra califican como la clave de bóveda del constitucionalismo español.

La Constitución de 1978 es la séptima en toda la historia constitucional española (la octava si se cuenta el Estatuto Real de 1834), historia constitucional a la que Sánchez Agesta se refiere como la historia de un fracaso: el de la continuidad y estabilidad constitucionales, que puede achacarse a “la ausencia de un “auténtico sentido constitucional”, en la que medida que las distintas constituciones españolas han venido a ser un instrumento en manos de las distintas tendencias políticas”.

Aquí radica precisamente la importancia de la actual Constitución Española: en su vigencia durante casi cuarenta años y en el hecho de que es una constitución aprobada con el consenso de todas las fuerzas políticas en un momento, además, especialmente complejo: la transición de una dictadura a un régimen democrático.

Tras un largo proceso de negociación el texto definitivo de la constitución fue aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado el 31 de octubre de 1978 y sometida a referéndum popular el 6 de diciembre del mismo año. El Rey la sancionó en sesión conjunta del Congreso

y del Senado el 27 de diciembre de 1978 y dos días después, el 29 de diciembre, se publicó en el BOE.

## 1.2. CARACTERÍSTICAS

La CE del 78 se caracteriza por:

**Es una constitución integradora y consensuada.** Este consenso versó sobre las siguientes materias:

- Valores básicos sobre los que asentar el ordenamiento constitucional
- Extensa tabla de derechos y libertades suficientemente garantizados
- Estabilidad de las relaciones entre las CCGG y el Gobierno
- Carácter abierto de la organización territorial
- Posibilidad de reforma que afecte, a sus núcleos esenciales, pero que exija un amplio acuerdo.

La doctrina del Tribunal Constitucional dice a este respecto que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro del quepan opciones políticas de muy diferente signo, de manera que las opciones políticas de gobierno no están previamente programadas de una vez.

Consecuencia de ese esfuerzo integrador de las distintas opciones políticas y sociales es la neutralidad a la hora de abordar los problemas básicos; la frecuente remisión a futuras leyes para el desarrollo de determinados preceptos, los más controvertidos; y la inclusión de la categoría de leyes orgánicas con un procedimiento de elaboración y aprobación que requiere mayoría absoluta.

**Es una constitución escrita que presenta la forma de ley codificada y cerrada** frente al sistema en que se basaban las derogadas Leyes Fundamentales. Constituye un corpus unitario, diferenciado y exclusivo.

Según la doctrina italiana, en especial el profesor Paolo Biscaretti di Ruffia de la universidad de Pavia, la constitución escrita se puede describir como aquel ordenamiento en el cual las normas materialmente constitucionales resultan estar protegidas en un texto solemne, único y normativo. En contraposición, se encuentra la constitución consuetudinaria, como aquella que se forja su ordenamiento esencial en normas basadas en la costumbre. Hoy en día la mayoría de ellas son escritas, de suerte que incluso las de marcado carácter consuetudinario tienden a difuminar su carácter porque cada vez más norman por escrito sus disposiciones fundamentales.

**Es una constitución extensa.** Estamos en presencia del texto constitucional más largo de nuestra historia después de la constitución de 1812. La constitución de 1978 sería de orientación extensiva y no restrictiva, lo que hace que se parezca a una constitución programa más que a un pacto constitucional de amplio consenso, con los inconvenientes de toda índole que tal extensión conlleva: materiales, porque resulta más difícil conseguir un acuerdo social básico, y formales, habiendo dado lugar esta excesiva extensión a formulaciones jurídicamente imprecisas, a reiteraciones innecesarias, a duplicidad en la regulación de un mismo supuesto y a expresiones vacías de contenido.

**Es una constitución rígida** que requiere procedimientos particulares preestablecidos que tienen a garantizar el régimen político diseñado. En nuestra constitución aparece recogido en el Título X, en los arts. 167 y 168 CE.

La Constitución ha sido modificada en dos ocasiones: en 1992 el art. 13.2 CE y el art. 135CE el 27 de septiembre de 2011, en ambos casos para adaptarla a la normativa comunitaria. En Los dos casos se siguió el procedimiento simplificado del art. 167CE.

**Es una constitución derivada** que se inspira tanto en las constituciones históricas de España, especialmente en la de 1931, como en el constitucionalismo comparado: la Ley fundamental de Bonn de 1949 (la fórmula del modelo de Estado del art. 1.1 CE, la redacción del art. 9.1 CE, el voto de censura constructivo, etc.); La Constitución italiana de 1947 (el CGPJ, la redacción del art. 9.2, el modelo territorial regional,...), la Francesa de 1958 y, en menor medida, la Griega de 1975 y la Portuguesa de 1976.

**Teniendo en cuenta los sujetos que las producen, las constituciones aparecidas después del siglo XVIII pueden ser de carácter monárquico o popular.** Las primeras denominadas cartas que pueden ser una concesión unilateral del monarca o pacto del mismo con una asamblea representativa del pueblo. Las segundas son aquellas que tienen como presupuesto el valor político dominante del pueblo, en directa referencia a la teoría de la soberanía popular, de manera que es una asamblea constituyente la que gesta el texto constitucional. Este es el caso de la constitución española, surgida de las cortes constituyentes elegidas por el pueblo español en 1977.

**Es una constitución completa.** Regula con precisión los principios constitucionales, la forma de Estado, la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales y los derechos, libertades y deberes básicos de los ciudadanos. No es incongruente con esta característica el hecho de que la constitución realice repetidas remisiones a leyes orgánicas para la regulación de determinadas materias, toda vez que esta reserva reforzada de ley en nada afecta a esa normativa esencial mínima dogmática y orgánica que contiene la misma como marco jurídico-político de actuación de ciudadanos y poderes públicos.

**Es una auténtica norma jurídica.** Pero no cualquier norma jurídica, sino la “ley de leyes”, “la ley fundamental del Estado”, como reconoció el TC en su sentencia de 31 de marzo de 1981 que se trata de “una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico”.

Esto tiene dos manifestaciones esenciales:

- a. Que la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que sus normas son invocables ante los Tribunales, vinculando a todos los ciudadanos y los poderes públicos (art. 9 CE)
- b. Su posición de supremacía respecto a las demás normas del ordenamiento jurídico. En este sentido podemos decir que está influenciada por el modelo austriaco o kelseniano que considera la Constitución como fuente del Derecho. Consecuencia de esta supremacía es que:

- El resto de las normas jurídicas tienen que estar en consonancia con sus mandatos pues, en caso contrario, serán declaradas inconstitucionales (Recurso de inconstitucionalidad del art. 161.1.a CE).
- Se exige un procedimiento especial para su reforma como garantía de estabilidad jurídica (arts. 167 y 168 CE).
- La propia constitución contempla que su aplicación se realice no solo por el TC sino también a través de los Tribunales ordinarios a través del enjuiciamiento previo de las leyes antes de su aplicación; a través del enjuiciamiento directo de la constitucionalidad de los reglamentos y de la inaplicación de los que sean inconstitucionales; a través del juicio directo de la constitucionalidad de los actos públicos; e interpretando conforme a la Constitución la totalidad del ordenamiento, tanto de leyes como de reglamentos.

## 2. TRANSICIÓN POLÍTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE.

### 2.1 TRANSICIÓN POLÍTICA

Para entender la transición política hay que partir de la comprensión del periodo previo de la democracia.

Tras la Constitución de 1931 propia de la Segunda República Española, iniciará el régimen dictatorial en España. La dictadura pretendió dar una imagen de legalidad con la promulgación de una serie de Leyes Fundamentales (1936 – 1977):

1. El Fuero del Trabajo (1938): es una de las ocho Leyes Fundamentales del franquismo, elaborada antes del fin de la Guerra Civil a imitación de la Carta di Lavoro promulgada en Italia (1927). Aunque, en el momento de su promulgación, los nacionales llevaban una clara ventaja en la contienda y fue en 1938 cuando Franco creó el Gobierno de la Nación.
2. La Ley de Constitución de Cortes (1942): carácter meramente consultivo de la Cámara. Sería corregida por la Ley Orgánica del Estado (1967).
3. El Fuero de los españoles (1945): Carta de principios que explicaba la configuración del régimen como “nacionalcatolicismo”. Incluía derechos y deberes y el reconocimiento formal de las libertades individuales.
4. Ley del Referéndum Nacional (1945): establecía el sometimiento al sufragio universal de cualquier modificación de las Leyes Fundamentales (excepto la Ley de Principios del Movimiento).
5. Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947): fue la primera reforma nacional. El Jefe del Estado se reservaba el derecho a nombrar sucesor y España se define por primera vez como Reino, una vez cubierto el mandato vitalicio de Franco.
6. Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958): establece unos principios rectores del ordenamiento jurídico franquista.
7. Ley Orgánica del Estado (1967): se enumeran los fines del Estado, se fijan los poderes del Jefe del Estado y se declara su responsabilidad política.
8. Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977): aprobada el 18 de noviembre de 1976 por las Cortes Franquistas. Para el catedrático de derecho Constitucional Manuel Contreras Casado fue una pieza política clave en los inicios de la Transición democrática española, además de un instrumento jurídico que permitió el desmantelamiento institucional del régimen franquista y el tránsito hacia un sistema democrático.

### 2.2 PROCESO CONSTITUYENTE



Simultáneamente se gesta la futura Constitución democrática del nuevo régimen, cuyo proceso duraría 1 año.

**a) Elaboración** Las discusiones se llevan a cabo a través de una comisión parlamentaria compuesta por 7 diputados: 3 de UCD, 1 del PSOE (Gregorio Peces Barba), 1 del PCE (Jordi Solé- Tura), 1 de CIU (Miquel Roca, representación cedida por el PSOE), y 1 de AP (Manuel Fraga).

El primer borrador se da a conocer a los medios de comunicación en noviembre de 1977 donde se descubren las diferencias centristas y socialistas en materia de educación, derechos económicos y sociales.

En una etapa posterior, tras el abandono socialista de la ponencia constitucional (por desavenencias con algunas posturas de la derecha), se llegan a acuerdos en reuniones paralelas para agilizar el proceso y que no se produjera una paralización.

**b) Aprobación** En junio de 1978 la constitución se aprueba en el Congreso con muy pocos votos en contra. En el Senado hubo también un último intento de incorporar a los nacionalistas vascos al consenso constitucional, pero no se llega a un acuerdo final. Aun así, quedó claro desde el principio que ese los nacionalistas actuarían dentro de los límites del régimen democrático y constitucional futuro. El octubre del 78, las Cortes votan el texto constitucional y en diciembre del 78 se vota en referéndum, publicándose en el BOE el 29 de diciembre del mismo año.

El procedimiento para elaborar la constitución del 78 se diferencia de cualquier otra constitución española, caracterizado durante el siglo XIX por la inestabilidad, parcialidad y falta de consenso. En esta ocasión, la larga elaboración permitió la gestación de un acuerdo con un amplio grado de consenso.

**c) Contenido fundamental** Se trata de un texto largo, prolijo y al mismo tiempo, ambiguo en algunos puntos, remitiéndose a posteriores regulaciones, necesario para evitar parálisis en arduas negociaciones.

Es visible la influencia del constitucionalismo español y del europeo de posguerra: La ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución Italiana de 1947 y la portuguesa de 1976.

Los temas más controvertidos fueron: la inclusión del término “nacionalista” en la reorganización territorial del Estado, el papel de la Iglesia en la Constitución, el Estatuto de las Fuerzas Armadas, la huelga, la ley electoral y la pena de muerte entre otros.

En definitiva, la Constitución a pesar de su extensión e imprecisión se ha mantenido estable gracias al consenso político y social que reinó durante la transición y la posterior labor del Tribunal Constitucional que ha permitido adaptarla a las nuevas circunstancias con el paso de los años.