

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Catedrático Emérito de Derecho Constitucional (UNED)

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional (UCM)

DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Tomo I. Constitución y fuentes del Derecho

Séptima edición

Prólogo de
Óscar Alzaga Villaamil

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN.....	25
ABREVIATURAS.....	29

I. INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL DERECHO POLÍTICO

1. LA TERMINOLOGÍA «DERECHO POLÍTICO»	33
1.1. En España	33
1.2. Más allá de nuestras fronteras	36
2. UNA DISCIPLINA JURÍDICA CON UNA VERTIENTE METAJURÍDICA	41
3. LA CIENCIA POLÍTICA	44
4. LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO POLÍTICO Y LA CIENCIA POLÍTICA.....	45
5. LA DIMENSIÓN VALORATIVA DE NUESTRA DISCIPLINA	51
BIBLIOGRAFÍA	54

II. TEORÍA DEL ESTADO

CAPÍTULO II

EL ESTADO

1. NOMBRE, CONCEPTO Y ORIGEN DEL ESTADO	59
1.1. El nombre.....	59
1.2. El concepto.....	60
A) El organicismo tradicional y el krausismo	61
B) El Estado desde la Sociología política	62
C) El Estado desde la Ciencia política	62
D) La visión jurídico-formalista del Estado.....	62

	Pág.
E) La superación del formalismo jurídico. Las posiciones de síntesis.	63
F) Las servidumbres políticas de las concepciones del Estado	64
1.3. Sinopsis del origen y evolución histórica del Estado.....	64
A) El origen del Estado. Las organizaciones políticas que le preceden	64
B) La evolución histórica del Estado	67
a) El Estado de la monarquía absoluta	67
b) El Estado de la monarquía del despotismo ilustrado	68
c) El Estado constitucional limitado	69
d) El Estado en las democracias liberales	69
e) Los Estados totalitarios.....	70
2. LA JUSTIFICACIÓN Y LOS FINES DEL ESTADO	72
2.1. La justificación del Estado	72
2.2. Los fines del Estado	78
A) En las doctrinas clásicas	78
B) En la Constitución española de 1978	78
3. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO	79
BIBLIOGRAFÍA	80

CAPÍTULO III

EL TERRITORIO Y LA POBLACIÓN

1. EL TERRITORIO	83
1.1. La necesidad del territorio y las facetas de este	83
1.2. Los aportes de la geopolítica y su relativización.....	85
1.3. La relación jurídica Estado-territorio.....	85
2. EL CONCEPTO DE PUEBLO.....	87
2.1. Sociedad civil y Estado	87
2.2. Población y pueblo.....	89
2.3. Una raza no es un pueblo	89
2.4. Concepto de pueblo	90
2.5. La relación jurídica entre el Estado y los hombres que forman el pueblo	91
3. LA NACIÓN	92
3.1. Concepto.....	93
A) Su origen	93
B) La crisis de la monarquía absoluta y la construcción del mito de la nación.....	93
3.2. El protagonismo político de la nación.....	94
A) En el pensamiento revolucionario francés.....	94
B) En el deseo de obtener la independencia frente a las tropas napoleónicas y en el romanticismo	95
C) En el principio de las nacionalidades.....	95
D) En las doctrinas volitivas	97
3.3. Pujanza y crisis de los nacionalismos.....	98

	Pág.
3.4. Los neonacionalismos infraestatales y el llamado derecho a la autode-terminación	100
3.5. La nación española en nuestro constitucionalismo	102
A) Orígenes históricos	102
B) En la Constitución de 1978	103
BIBLIOGRAFÍA	106

**CAPÍTULO IV
PODER Y SOBERANÍA**

1. EL PODER	107
1.1. El poder del Estado	107
1.2. Poder, autoridad y legitimidad	109
2. LA SOBERANÍA	110
2.1. Evolución histórica de la noción de soberanía	110
2.2. El concepto actual de soberanía	113
A) Alguna dosis de sano relativismo	113
B) Titular de la soberanía	114
C) Sobre el concepto de la soberanía	116
D) Los límites contemporáneos a la soberanía	119
3. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO	122
3.1. Aproximación al concepto de persona jurídica	122
3.2. La raíz liberal de la doctrina de la personalidad jurídica del Estado	123
3.3. Diversas concepciones doctrinales	124
3.4. La cuestión en nuestro constitucionalismo histórico	126
3.5. La personalidad jurídica del Estado en la Constitución de 1978 y en el resto de nuestro ordenamiento jurídico	128
3.6. La responsabilidad estatal	130
BIBLIOGRAFÍA	132

III. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN

**CAPÍTULO V
LA CONSTITUCIÓN**

1. LA AMPLITUD DEL TÉRMINO CONSTITUCIÓN	137
2. LA CONSTITUCIÓN COMO APORTACIÓN OCCIDENTAL Y EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA	138
3. CLASIFICACIONES TRADICIONALES DE LAS CONSTITUCIONES	141
3.1. Constituciones otorgadas, pactadas, reconocidas, impuestas y emanadas de la soberanía popular	141
3.2. Constituciones consuetudinarias y escritas	143
3.3. Constituciones codificadas y no codificadas	144
3.4. Constituciones rígidas y flexibles	144
3.5. Constituciones breves y extensas	145
3.6. Constituciones originarias y derivadas	146

	Pág.
4. CONSTITUCIÓN EN SENTIDO FORMAL Y EN SENTIDO MATERIAL.....	147
4.1. Una distinción clásica.....	147
4.2. La acepción historicista del sentido material de la constitución.....	147
4.3. La acepción sociológica del sentido material de la constitución.....	148
4.4. El estado actual de la cuestión y la vigencia del concepto formal de constitución.....	149
5. CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA	151
6. LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	152
6.1. Referencia a la problemática genérica de la interpretación jurídica.....	152
6.2. Las singularidades de la interpretación constitucional.....	154
BIBLIOGRAFÍA	161

CAPÍTULO VI

EL PODER CONSTITUYENTE

1. LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y EL CONCEPTO DE PODER CONSTITUYENTE.....	163
2. LOS ORÍGENES DE LAS DOCTRINAS SOBRE EL PODER CONSTITUYENTE.....	164
2.1. En Norteamérica.....	165
2.2. En Francia y en la tradición europea	166
3. CONCEPCIÓN ACTUAL DEL PODER CONSTITUYENTE	168
3.1. El poder constituyente originario	170
3.2. El poder constituyente derivativo	174
BIBLIOGRAFÍA	180

CAPÍTULO VII

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	181
1.1. Diversos procedimientos de reforma.....	182
1.2. Los procedimientos de reforma de la Constitución española de 1978 ...	185
A) La iniciativa de la reforma constitucional	186
B) La reforma ordinaria de la Constitución	187
C) La revisión total de la Constitución o una parcial extraordinaria...	189
2. LOS LÍMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	191
3. LA DISPOSICIÓN DE LA ESPAÑA ACTUAL SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	193
3.1. El espíritu antirrevisionista.....	193
3.2. Los peligros del pavor generalizado a la reforma constitucional	196
3.3. El error de enarbolar la reforma constitucional como bandera de partido. La reflexión sosegada y el consenso como requisitos de cualquier reforma constitucional	199
BIBLIOGRAFÍA	200

IV. DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA A LA CONSTITUCIÓN DE 1978

CAPÍTULO VIII

LA EXPERIENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

1. LA CUESTIÓN DEL PESO DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL PATRIA SOBRE EL ÚLTIMO PROCESO CONSTITUYENTE	205
2. LA INESTABILIDAD, UNA ENFERMEDAD CRÓNICA DE NUESTRO CONSTITUCIONALISMO.....	206
3. LAS CAUSAS DE LA INESTABILIDAD CONSTITUCIONAL EN LA HISTORIA DE ESPAÑA.....	208
3.1. Las constituciones entendidas como constituciones de partido.....	208
3.2. La constitución concebida como la piedra filosofal	210
3.3. La escasa expansión de la ideología liberal de nuestro país	211
3.4. La visión de la constitución como mera hoja de parra.....	213
4. EL INFLUJO DE LAS CONSTITUCIONES HISTÓRICAS ESPAÑOLAS EN LA DE 1978.....	214
BIBLIOGRAFÍA	215

CAPÍTULO IX

LA TRANSICIÓN

1. LA TRANSICIÓN DEL RÉGIMEN FRANQUISTA AL SISTEMA CONSTITUCIONAL.....	217
1.1. Introducción.....	217
1.2. El imposible continuismo del franquismo	218
2. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA	223
2.1. Ley como solución puente para superar el dilema continuidad o ruptura.....	223
2.2. El contenido de la ley.....	226
3. LA NORMATIVA ELECTORAL.....	227
BIBLIOGRAFÍA	230

CAPÍTULO X

EL PROCESO CONSTITUYENTE

1. LAS ELECCIONES DEL 15 DE JUNIO DE 1977.....	233
1.1. Los partidos ante la convocatoria electoral.....	233
1.2. Los resultados electorales.....	235
2. LOS PARTIDOS, PROTAGONISTAS COLECTIVOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE	239
3. LA VÍA DEL CONSENSO	241
4. EL ITINERARIO CONSTITUYENTE	245

	Pág.
4.1. Introducción.....	245
4.2. Las fases del proceso.....	246
ANEXO: CRONOLOGÍA DEL PROCESO CONSTITUYENTE	250
BIBLIOGRAFÍA	259

V. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

CAPÍTULO XI

CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN	263
1.1. Un código abierto.....	263
1.2. Una constitución muy extensa	264
1.3. Una constitución inspirada en modelos europeos	265
1.4. Una constitución con un sistema de valores	266
1.5. Una constitución normativa, que concede un particular relieve al control judicial del poder.....	266
1.6. Una constitución que consagra una democracia representativa	267
2. LA SISTEMÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN	268
2.1. El preámbulo.....	268
2.2. Título preliminar.....	270
2.3. Los diez títulos restantes	270
2.4. Las disposiciones que cierran la Constitución	272
3. TIPOLOGÍA DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN	273
BIBLIOGRAFÍA	276

CAPÍTULO XII

EL ESTADO DE DERECHO

1. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....	279
1.1. Introducción.....	279
1.2. El Estado concebido como Estado de Derecho	280
1.3. El Estado de Derecho como Estado social	282
1.4. El Estado democrático de Derecho.....	284
2. LOS VALORES SUPERIORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	287
2.1. El alcance de su constitucionalización.....	287
2.2. La libertad	289
2.3. La justicia	290
2.4. La igualdad.....	290
2.5. El pluralismo político	291
BIBLIOGRAFÍA	294

CAPÍTULO XIII
OTROS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES INFORMADORES
DEL ORDENAMIENTO

1. LA NATURALEZA DE ESTOS PRINCIPIOS	297
2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	300
3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA.....	301
4. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS NORMAS	303
5. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SAN- CIONADORAS NO FAVORABLES O RESTRICTIVAS DE DERECHOS INDI- VIDUALES	304
6. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	307
7. EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚ- BLICOS	309
8. EL PRINCIPIO DE LA INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS	310
BIBLIOGRAFÍA	311

CAPÍTULO XIV
LA CONSTITUCIÓN Y LAS FUENTES DEL DERECHO

1. CONCEPTO DE FUENTE DEL DERECHO	313
2. LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DEL DERECHO	315
2.1. Consideraciones generales	315
2.2. El principio de la supremacía de la Constitución	318
2.3. La afectación de la supremacía de la Constitución por la Unión Eu- ropea	320
3. EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	322
4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA LEGISLACIÓN ANTERIOR. LA OPERA- TIVIDAD DE SU DISPOSICIÓN DEROGATORIA	324
5. EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DEL RESTO DEL ORDENAMIEN- TO CONFORME A LA CONSTITUCIÓN	326
6. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUENTES.....	328
6.1. La complejidad del sistema de fuentes	328
6.2. Los criterios para resolver las antinomias que se producen en el seno del ordenamiento jurídico español	329
A) El criterio cronológico	329
B) El criterio de la jerarquía normativa.....	331
C) El criterio de la competencia	332
D) El principio de prevalencia del Derecho estatal	333
E) El principio de supletoriedad del Derecho estatal	333
7. EL LLAMADO «BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD»	334
7.1. El origen del concepto en Francia	334
7.2. La asunción del término por la jurisprudencia del Tribunal Constitu- cional español.....	335
BIBLIOGRAFÍA	341

VI. LAS RESTANTES FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

CAPÍTULO XV

LA LEY

1.	CONCEPTO	345
1.1.	La ley antes del constitucionalismo liberal	346
1.2.	La ley tras el pensamiento liberal	347
1.3.	La ley en el Estado de Derecho	348
2.	EL IMPERIO DE LA LEY EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.	350
2.1.	La prevalencia de la ley dictada por el Parlamento en la Historia cons- titucional europea	350
A)	La soberanía del Derecho en Gran Bretaña	351
B)	La aportación del jacobinismo francés	351
C)	La ley en el pensamiento de la Restauración francesa y en el doc- trinarismo español.....	352
D)	La concepción dualista de la ley en el Derecho público germánico.	354
2.2.	La primariedad de la ley en el Estado de Derecho actual	356
A)	La superación de los antiguos debates doctrinales sobre la ley	356
B)	Sentido actual de la superioridad de la ley en el ordenamiento ju- rídico	357
2.3.	El procedimiento de elaboración de la ley como causa de su prima- riedad.....	361
3.	LA SUBORDINACIÓN DE LA LEY A LA CONSTITUCIÓN.....	363
4.	ACEPCIONES FORMAL Y MATERIAL DE LEY	366
4.1.	El concepto material de ley en Laband y sus seguidores	366
4.2.	La necesidad de afianzar la concepción formal de la ley.....	368
5.	LA GENERALIDAD DE LA LEY	369
5.1.	Leyes generales y ley singular	369
A)	La ley concebida como norma de alcance general.....	369
B)	La ley entendida como norma cuyo alcance puede ser general o individual	369
C)	Nuestra posición acerca de que la ley, en principio, debe ser gene- ral, aunque cabe excepcionalmente la ley singular	370
5.2.	La problemática de la derogación singular	371
	BIBLIOGRAFÍA	373

CAPÍTULO XVI

LA LEY EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

1.	SINGULARIDADES DE LA LEY EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	375
1.1.	El concepto de ley en la Constitución.....	376
1.2.	Las expresiones «fuerza de ley», «rango de ley» y «valor de ley».....	379

	Pág.
2. CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY	383
2.1. Tipos de normas legales contempladas en la Constitución	383
A) Por su forma	383
B) Por su naturaleza financiera	383
C) Por su alcance territorial.....	383
D) Por su condición de normas del gobierno con fuerza de ley.....	383
E) Por su condición de leyes estatales de conexión con el subsistema de fuentes autonómicas	384
2.2. Las leyes ordinarias	384
3. LA RESERVA DE LEY	386
3.1. Referencia al origen histórico de este concepto.....	386
3.2. La reserva de ley en la Constitución de 1978	388
A) La existencia de la reserva de ley.....	389
B) Unicidad o diversidad de tipos de reserva de ley.....	391
C) La reserva de ley que establece el art. 53.1 de la Constitución.....	393
D) Las reservas de leyes ordinarias que, con carácter específico, contiene la Constitución	395
E) La diversa terminología de la Constitución al referirse a la ley	397
4. REMISIÓN AL ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	398
5. ALUSIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA LEY INCONSTITUCIONAL	399
BIBLIOGRAFÍA	402

CAPÍTULO XVII
LA LEY ORGÁNICA

1. INTRODUCCIÓN	403
2. LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO	404
3. LA RAZÓN DE SU PRESENCIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	406
4. EL CONCEPTO DE LEY ORGÁNICA EN LA CONSTITUCIÓN	409
4.1. El criterio material.....	410
4.2. El criterio formal y la cuestión del rango de las leyes orgánicas	413
5. LA DIFUSA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY ORGÁNICA.....	420
6. EL ÁMBITO RESERVADO A LAS LEYES ORGÁNICAS.....	423
6.1. La terminología «reserva de ley orgánica»	423
6.2. Las diversas materias propias de ley orgánica	424
A) El desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas	425
B) Las leyes que aprueban los estatutos de autonomía	427
C) Las leyes relativas al régimen electoral general.....	428
D) Las demás leyes orgánicas previstas en la Constitución.....	430
7. LA RELACIÓN ENTRE LA LEY ORGÁNICA Y OTROS TIPOS DE NORMAS.	432
7.1. Ley orgánica y ley ordinaria.....	432
7.2. Ley orgánica y leyes autonómicas.....	434
7.3. Ley orgánica, legislación delegada y decretos leyes.....	435
7.4. Ley orgánica y reglamento	436

	Pág.
8. REMISIÓN AL ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS.....	437
BIBLIOGRAFÍA	439

CAPÍTULO XVIII
EL DECRETO LEGISLATIVO

1. INTRODUCCIÓN	441
1.1. Concepto.....	441
1.2. Caracteres.....	442
1.3. Naturaleza jurídica	443
2. EL DECRETO LEGISLATIVO EN PERSPECTIVA COMPARADA Y EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	444
2.1. El decreto legislativo en perspectiva comparada.....	444
2.2. El decreto legislativo en perspectiva histórica	445
3. EL DECRETO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	447
3.1. Regulación.....	447
3.2. Tipología.....	448
A) Textos articulados.....	449
B) Textos refundidos	450
3.3. Requisitos y límites.....	450
3.4. Evolución y estado actual.....	451
4. EL CONTROL DEL DECRETO LEGISLATIVO	454
4.1. Control preventivo	455
4.2. Control jurisdiccional.....	456
4.3. Control parlamentario.....	458
5. BALANCE FINAL	459
BIBLIOGRAFÍA	460

CAPÍTULO XIX
EL DECRETO LEY

1. INTRODUCCIÓN	461
1.1. Concepto.....	461
1.2. Justificación.....	462
1.3. Precedentes.....	464
2. ÁMBITO.....	467
2.1. Los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad.....	467
A) La práctica abusiva de los decretos leyes.....	469
B) La lável jurisprudencia del Tribunal Constitucional ante los olvidos gubernamentales del presupuesto habilitante de los decretos leyes.....	471

	Pág.
2.2. Materias excluidas	474
3. LA APROBACIÓN POR EL GOBIERNO DEL DECRETO LEY	482
4. LA CONVALIDACIÓN PARLAMENTARIA DEL DECRETO LEY	483
4.1. Su convalidación o derogación en procedimiento especial y sumario...	483
4.2. Su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.....	486
5. LA REVISIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DECRETOS LEYES.....	488
BIBLIOGRAFÍA	489

CAPÍTULO XX

LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

1. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LAS DEMOCRACIAS PLURALISTAS.	491
2. ORIGEN HISTÓRICO E INICIAL SIGNIFICADO POLÍTICO	492
3. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO	495
3.1. La teoría de su condición consuetudinaria	496
3.2. La doctrina sobre su carácter reglamentario	497
3.3. La consideración del reglamento parlamentario como un supuesto de legislación delegada	498
3.4. Su concepción como un caso de autonomía normativa.....	498
3.5. Como un acto parlamentario interno desprovisto de juridicidad.....	500
3.6. Nuestro criterio	501
4. VIGENCIA ACTUAL DE LA AUTONORMATIVIDAD Y LIMITACIONES A LA MISMA	504
5. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS VIGENTES HOY EN ESPAÑA...	509
5.1. Los Reglamentos de las cámaras y de las Cortes	509
5.2. Los Reglamentos de las cámaras y el juicio de constitucionalidad formal de las leyes.....	515
5.3. El Reglamento del Defensor del Pueblo	516
5.4. Los Reglamentos de las asambleas legislativas de las CCAA.....	517
BIBLIOGRAFÍA	517

CAPÍTULO XXI

EL REGLAMENTO

1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DEL REGLAMENTO	521
1.1. Concepto.....	522
1.2. Fundamento o justificación.....	524
A) Justificación sociopolítica de la potestad reglamentaria	525
B) Fundamentación jurídica.....	526
2. CLASES DE REGLAMENTO	527
2.1. Por su relación con la ley.....	527
A) Reglamentos ejecutivos.....	527
B) Reglamentos independientes.....	528

	Pág.
C) Reglamentos de necesidad.....	530
2.2. Por razón de la materia	532
A) Reglamentos administrativos (de organización).....	532
B) Reglamentos jurídicos (normativos).....	532
2.3. Por su origen	533
A) Reglamentos estatales	533
B) Reglamentos de las CCAA	534
C) Reglamentos de los entes locales.....	534
D) Reglamentos de otros entes públicos.....	534
3. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	535
3.1. Límites sustanciales	535
A) Los principios generales del Derecho.....	535
B) La interdicción de la arbitrariedad	535
C) Los límites de la materia reglamentaria	535
D) La irretroactividad de los reglamentos	536
3.2. Límites formales	536
A) Límites competenciales.....	536
B) El principio de la jerarquía normativa.....	537
4. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS	537
5. LA DOCTRINA SOBRE LA INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS RE- GLAMENTOS	539
6. EL SUPUESTO DEL REGLAMENTO ILEGAL	540
BIBLIOGRAFÍA	542

CAPÍTULO XXII

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. INTRODUCCIÓN	543
1.1. Referencia al Estado autonómico.....	544
A) Consideraciones previas.....	544
B) La doble acepción constitucional del término «Estado»	548
C) Un ordenamiento jurídico con dos subsistemas.....	548
1.2. Alusión a los principios inspiradores del Estado autonómico.....	549
A) El principio de la unidad del Estado.....	549
B) El principio de autonomía.....	550
C) El principio de solidaridad	550
D) El principio de igualdad	551
E) La unicidad del orden económico y del mercado.....	552
2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	553
2.1. Introducción a su estudio.....	553
2.2. Los titulares del derecho a la autonomía, entendido como un derecho general	554
2.3. La iniciativa del proceso autonómico.....	555
2.4. Los dos niveles de autonomía	556

	Pág.
A) El procedimiento ordinario	556
B) El procedimiento del art. 151 CE	557
2.5. El contenido de los estatutos de autonomía.....	558
A) Consideraciones generales	558
B) La denominación de la comunidad.....	559
C) La delimitación de su territorio.....	560
D) La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias	560
E) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas	560
2.6. La naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía	561
2.7. Reforma de los estatutos de autonomía	564
3. LA POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN...	565
4. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y SU RELACIÓN CON LAS RESTANTES NORMAS ESTATALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	567
4.1. La complejidad de la cuestión.....	568
4.2. Los estatutos de autonomía como leyes orgánicas de problemática competencial singular.....	569
4.3. El estatuto de autonomía, en supuestos de colisión, puede estar en posiciones distintas respecto de la ley estatal	570
BIBLIOGRAFÍA	572

CAPÍTULO XXIII

EL DERECHO AUTONÓMICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTATAL (I)

1. LAS FUENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	575
1.1. Las leyes autonómicas	575
A) Su origen y equivalencia con la ley estatal.....	575
B) Singularidades de la ley autonómica	576
C) La inaplicabilidad del principio de jerarquía entre ley estatal y ley autonómica	581
1.2. El decreto ley y el decreto legislativo autonómicos	581
1.3. Los reglamentos autonómicos	583
2. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA EN LA ORDENACIÓN DE LAS FUENTES DEL DERECHO AUTONÓMICAS Y ESTATALES	584
3. LAS LEYES CONTEMPLADAS EN EL ART. 150 DE LA CONSTITUCIÓN....	586
3.1. Las leyes marco	586
3.2. Las leyes de transferencia o delegación.....	588
A) El origen de estas normas en el proceso constituyente.....	588
B) Las leyes del art. 150.2 son leyes estatales	590
C) La distinción entre transferencia y delegación.....	591
D) ¿Las leyes de transferencia o delegación pueden incluir atribuciones legislativas?	591
E) Un estatuto de autonomía no puede incorporar tácitamente una ley orgánica de transferencia.....	592

	Pág.
F) La idoneidad de estas leyes para ensanchar las competencias de las CCAA.....	593
G) Un concepto de caucho: las materias que, «por su propia naturaleza», no son susceptibles de transferencia o delegación.....	594
H) La lógica de que estas normas tengan naturaleza de ley orgánica...	596
3.3. Las leyes de armonización.....	596
A) Aproximación a las mismas.....	596
B) Doctrina del Tribunal Constitucional.....	598
C) Otras consideraciones doctrinales.....	599
4. LAS LEYES DE BASES Y SU DESARROLLO AUTONÓMICO.....	600
4.1. La concurrencia legislativa entre el Estado y las CCAA.....	600
4.2. La reserva de «las bases» al Estado en la Constitución.....	601
A) El concepto de bases en la Constitución.....	601
B) Un problema transitorio: la deducción de las bases desde la legislación preconstitucional.....	602
C) El rango normativo de las bases.....	602
4.3. La legislación autonómica de desarrollo.....	604
BIBLIOGRAFÍA.....	604

CAPÍTULO XXIV

EL DERECHO AUTONÓMICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTATAL (II)

1. LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DEL DERECHO ESTATAL.....	607
1.1. El planteamiento de la cuestión en la Constitución.....	607
1.2. Las facultades del Estado en estos supuestos.....	609
A) La retención por el Estado de facultades ejecutivas.....	609
B) El poder de supervisión del Estado.....	610
C) El instrumento previsto en el art. 155 de la Constitución.....	612
2. OTRAS RELACIONES ENTRE LOS DOS SUBSISTEMAS DEL ORDENAMIENTO.....	613
2.1. Técnicas puntuales de cooperación.....	613
A) La competencia estatal de coordinación.....	613
B) La técnica de las directrices.....	614
C) Las leyes estatales de planificación.....	614
2.2. El principio de prevalencia del Derecho estatal.....	615
A) El principio en el Derecho comparado.....	615
B) Precedentes en el constitucionalismo histórico español.....	618
C) La cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.....	618
2.3. El carácter supletorio del Derecho estatal.....	625
A) La doctrina clásica sobre la materia.....	625
B) La última y errónea doctrina del Tribunal Constitucional.....	628
3. LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	630
3.1. La previsión constitucional.....	630
3.2. Los convenios sobre gestión y prestación de servicios.....	631
BIBLIOGRAFÍA.....	632

**CAPÍTULO XXV
LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CONEXIÓN DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO INTERNO	635
1.1. Las doctrinas dualistas	636
1.2. Las doctrinas monistas	636
1.3. Posiciones sincretistas o moderadas.....	637
2. LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978....	637
2.1. La gestación del tratamiento del Derecho internacional por la CE.....	637
2.2. El Derecho internacional en nuestro texto constitucional	639
2.3. La competencia para la celebración de tratados.....	642
A) Consideraciones generales	642
B) La primera fase del proceso de celebración	643
C) La intervención de las Cortes Generales	645
D) La tercera fase. La facultad formal del rey. La publicación.....	649
BIBLIOGRAFÍA	651

**CAPÍTULO XXVI
EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

1. LA UNIÓN EUROPEA.....	653
1.1. Orígenes.....	653
1.2. Desarrollo y evolución	654
1.3. Instituciones	657
2. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	658
2.1. Derecho originario	659
2.2. Derecho derivado	659
3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	664
3.1. El principio de autonomía.....	665
3.2. El principio de efecto directo	667
3.3. El principio de primacía.....	668
4. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	670
4.1. Garantía estatal del Derecho de la Unión Europea.....	670
4.2. Garantía judicial del Derecho de la Unión Europea	671
4.3. La aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea	673
5. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSTITUCIÓN	674
5.1. El Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento constitucional.....	674
5.2. Primacía del Derecho de la Unión Europea y Constitución.....	676
5.3. Parámetros constitucionales de la integración	678
BIBLIOGRAFÍA	679

CAPÍTULO XXVII
OTRAS FUENTES DEL DERECHO

1.	LA CREACIÓN DEL DERECHO POR LOS JUECES.....	681
1.1.	Los precedentes judiciales en el Derecho anglosajón y en el continental europeo.....	681
	A) El sistema británico.....	682
	B) La tradición norteamericana.....	683
	C) El sistema continental europeo.....	684
1.2.	La jurisprudencia del Tribunal Supremo en el ordenamiento jurídico español.....	684
2.	REFERENCIA A LA CONDICIÓN DE LEGISLADOR NEGATIVO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	686
3.	LA COSTUMBRE.....	688
3.1.	La costumbre como fuente del Derecho.....	688
3.2.	La costumbre constitucional.....	690
3.3.	Supuestos de costumbre constitucional en nuestro ordenamiento jurídico.....	692
	BIBLIOGRAFÍA.....	694

PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN

El género literario de los prólogos no solo es menor, sino que resulta difícilmente soportable si no se desenvuelve en la más rigurosa brevedad. Pero le debemos al lector algunas lacónicas palabras previas, que le faciliten su introducción por la fronda de las páginas de este libro.

La decisión de abordar la redacción de la primera edición de esta obra, que, como es natural, recogió parte de mis notas de trabajo en obras anteriores y sobre todo en conferencias, mesas redondas, congresos..., se produjo hace ya muchos años, en el marco de una reflexión honda sobre el alcance, contenido y características expositivas de un manual que constituyese el mejor instrumento docente que pudiéramos poner en las manos de los jóvenes que se matriculaban en primer curso de la licenciatura, con la vista puesta en la sugestiva meta de convertirse, con base en su vocación y muchas dosis de esfuerzo, en buenos juristas.

Acometí así una primera edición de esta obra en solitario para tener, a partir de la segunda edición, la fortuna de contar con colaboraciones sagaces de los profesores de nuestro departamento. Equipo parcialmente modificado al acometer las sucesivas ediciones.

Tiene consecuentemente este primer volumen —que se completa con un segundo— una finalidad prioritariamente didáctica. Aspira a ser obra de consulta para juristas prácticos, pero sobre todo quiere ser material de estudio para alumnos universitarios que cursan la disciplina, que tradicionalmente se denominó Derecho político, y que después se vio rotulada en los nuevos planes de estudio como Derecho constitucional. Por ello espera ser instrumento didáctico útil para la enseñanza universitaria. Esta finalidad explica la estructura y la orientación del presente manual, que necesariamente está muy alejada de las de mi Comentario sistemático a la Constitución española de 1978 (Madrid, 1978) —del que ha lanzado una segunda edición la editorial Marcial Pons, en 2016— o de los comentarios colectivos a la Constitución, en 12 volúmenes, que tuve el honor de dirigir entre 1983 y 1988 y que posteriormente revisamos en profundidad para una segunda edición patrocinada por las Cortes Generales y editada de 1995 a 1999.

Por tratarse de un manual se ha procurado escribir desde la preocupación prioritaria por la claridad, que no solo es la cortesía del filósofo, como dijera D. José Ortega, sino la primera obligación de todo docente, en la medida en que el estado de su ciencia lo permita. Ciertamente no solo se deben comunicar desde

las cátedras los conocimientos que se han podido ir acumulando, sino que también hay que exponer ciertas cuestiones sobre las que no se ha podido llegar aún a conclusiones precisas. En otras ocasiones me he referido a la ilustrativa anécdota que relataba Zubiri, relativa a Husserl. Un día los alumnos de este vieron a la puerta del aula un anuncio que decía así: «El profesor Husserl comunica a sus alumnos que hoy no podrá dar su clase porque no ha terminado de ver claramente el tema que les había de explicar». En su curso, el gran filósofo se movía esforzada y arriesgadamente, sin temor al desprestigio, en el límite que indecisamente separa y, a la vez, une el saber y la ignorancia. Siempre he pensado que el profesor ha de abordar su labor con cierta modestia y procurando compatibilizar la enseñanza de saberes con la docencia de dudas y problemas, porque de ella, en primer lugar, extraerá el estudiante la sana concepción de que las ciencias jurídicas son una cosa y otra bien distinta los dogmas de fe; y, en segundo término, porque de ella puede nacer la vocación hacia un estudio más profundo de la asignatura, durante la licenciatura, en el doctorado o en la práctica profesional.

Un manual universitario, en mi opinión, debe diferenciarse sustancialmente de un texto de los utilizados en la enseñanza media. Ha de facilitar una visión completa de la disciplina, clara pero no simplista; la ciencia del derecho político es compleja y simplificarla en demasía es falsearla. Un texto universitario no puede ser una herramienta tan básica —a imagen y semejanza de ciertos apuntes impresos que circulan de siempre por nuestras aulas— que permita a un mal alumno, armado con un litro de café, que en una semana de apresurado y nervioso estudio pueda superar un examen. Debe, al menos, ser un libro en el que un alumno de capacidad media y con voluntad de desarrollar un esfuerzo razonable a lo largo del curso pueda alcanzar la formación adecuada en esta rama del Derecho, mientras se prepara para ser todo un jurista. Es una de las funciones de un manual de estas características facilitar al alumno el familiarizarse con la terminología especializada y contribuir en alguna medida, por pequeña que esta sea, a ahorrar su cabeza para los razonamientos jurídicos. Ha de abrir también a los mejores alumnos las vías de reflexión ante problemas complejos pero interesantes, e incluso proporcionar las indicaciones bibliográficas suficientes para que algún día —quizá superada ya la asignatura— sientan la sana tentación de especializarse en alguna de las ramas del Derecho público. Un buen universitario debe ser culto; también entre los juristas cabe distinguir no solo entre los que dominan en mayor o menor medida la técnica jurídica, sino también a los que merecen en plenitud ser adjetivados como profesionales dotados de una elevada cultura jurídica. Y a ello debe aspirar desde sus primeros pasos de estudioso con aptitudes para formar parte, a base de esfuerzo intelectual, de los reducidos grupos de la «élite profesional».

En lenguaje telegráfico podríamos resumir lo expuesto en el párrafo anterior diciendo que el libro que tiene en sus manos el lector no es para aprobar, sino para aprender. Aunque cierto es que la segunda importante finalidad permite alcanzar la primera. Posiblemente no habremos alcanzado todos estos objetivos en grado óptimo, pero será nuestra obligación, a la vista de la experiencia, perfeccionar la obra en futuras ediciones, como ciertamente hemos procurado hacer en la presente.

Aunque parezca innecesaria la advertencia, la vida académica nos ha enseñado que al alumno primerizo ha de advertírsele que la comprensión conceptual, sin desprecio hacia los matices que tan importantes son en el ámbito jurídico, ha de prevalecer sobre el mero memorismo; es cierto que un determinado esfuerzo

de memoria resulta imprescindible en el aprendizaje jurídico, pero desde luego no ha de perderse en los detalles, que, como las fechas concretas de las sentencias del Tribunal Constitucional, podrá, llegado el momento de ejercer como profesional del Derecho, consultar en cualquier repertorio jurisprudencial.

Concurre en esta edición una especial circunstancia, la de que los jóvenes profesores de la asignatura que venían sumando su esfuerzo al nuestro para mejorar y actualizar este libro en cada nueva edición, pasados los años, han ido ascendiendo en su trayectoria profesional y han adoptado la acertada decisión de escribir, junto a otros jóvenes profesores, su propio manual. De manera que la actualización de doctrina jurisprudencial y científica, así como de las normas de desarrollo la hemos podido abordar con el profesor de nuestra asignatura en la Universidad Complutense, Ignacio Álvarez, con el que establecimos una estrecha relación cuando yo desempeñaba la dirección de la revista Teoría y Realidad Constitucional y él era un eficiente y vocacional vicesecretario de la misma.

Confiamos en que la ilusión y el empeño puesto al servicio de escribir este manual permita cumplir su fin, ofrecer al estudiante un instrumento que le facilite el estudio de la disciplina y a la vez le despierte el interés por la misma. No parece que nuestra sociedad —que ostenta un raro récord en el número de jóvenes graduados anualmente por nuestras numerosísimas facultades de Derecho— necesite más juristas. Lo que es seguro es que precisa de mejores hombres de leyes interesados vocacionalmente por su estudio y por hacer bien su tarea a lo largo de su vida profesional.

Óscar ALZAGA VILLAAMIL

CAPÍTULO I

EL DERECHO POLÍTICO

«Dichoso aquel que recuerda a sus antepasados con agrado, que gustosamente habla de sus acciones y de su grandeza, y que serenamente se alegra viéndose al final de tan hermosa fila».

Johann Wolfgang von GOETHE

SUMARIO: 1. LA TERMINOLOGÍA «DERECHO POLÍTICO»: 1.1. En España. 1.2. Más allá de nuestras fronteras.—2. UNA DISCIPLINA JURÍDICA CON UNA VERTIENTE METAJURÍDICA.—3. LA CIENCIA POLÍTICA.—4. LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO POLÍTICO Y LA CIENCIA POLÍTICA.—5. LA DIMENSIÓN VALORATIVA DE NUESTRA DISCIPLINA.—BIBLIOGRAFÍA.

1. LA TERMINOLOGÍA «DERECHO POLÍTICO»

1.1. En España

Pese a que nuestra disciplina se ha impartido, casi siempre, en no pocos países bajo el título de «Derecho constitucional», en España el rótulo «Derecho político» hizo fortuna y fue objeto de exportación a varios países de Iberoamérica.

Aunque merece constatarse que *El contrato social* de Jean-Jacques Rousseau se tradujo al castellano en 1814 bajo el título de *Principios de Derecho político*, ciertamente no son estas líneas el lugar idóneo para adentrarnos en el origen último de esta expresión y, menos aún, para extendernos en disquisiciones semánticas. Pero sí querríamos dejar constancia de que en los albores del siglo XIX ya Ramón de Salas empleaba en sus «lecciones» la expresión «Derecho político» y que en sus célebres cursos en el por entonces recién inaugurado Ateneo de Madrid, en la tercera década del mismo siglo, Alcalá Galiano, Donoso Cortés y Pacheco consagraron la terminología «Derecho político», aunque también emplearon la de «Derecho político constitucional»¹, que pronto cayó en desuso.

¹ A este respecto merece ser consultada la espléndida obra de Ángel GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal (1836-1847)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, pp. 63-167.

Asimismo, podemos recordar que en el terreno de los planes de enseñanza de nuestras Facultades de Derecho hubo cierta confusión. Basta asomarse a una de las monografías de Adolfo Posada para observar que el plan de estudios de las Facultades de Derecho, entre los años 1807 y 1890, se modificó en veintiuna ocasiones². El paso decisivo se dio con el Real Decreto de 2 de agosto de 1900, que consagró el rótulo «Derecho político» al emancipar la asignatura del Derecho administrativo, al que hasta entonces había estado vinculada en el ámbito de una asignatura más genérica de Derecho público.

Pero cuando los planes de estudio consolidan la expresión «Derecho político» hacía ya mucho tiempo que la misma se había impuesto en la doctrina. Inicialmente la denominación «Derecho político constitucional» —por transposición quizá impensada del título de la Cátedra del Ateneo, ya mencionada— se había implantado en dos manuales importantes de la primera mitad del siglo XIX, el de Orodea³ y el de Esperón⁴. Poco después el adjetivo constitucional va a caer en desuso, como se percibe ya en el título de la obra de Cuadra⁵.

En la segunda mitad del siglo, la rúbrica abreviada de «Derecho político» es la que va a prevalecer, y ello ocurre —por decirlo en palabras de Nicolás Pérez Serrano— «en obras tan dispares por su época, filiación de escuela y tendencias de partido»⁶, como las de Colmeiro⁷, Santa María de Paredes⁸, Rovira⁹, Mellado¹⁰, Gil y Robles¹¹, Elorrieta¹² y el Padre Izaga¹³.

Sin embargo, puede estimarse sin exageración que la consagración para muchas décadas en nuestro país del término «Derecho político» se debe al gran maestro Adolfo Posada, cuya obra es la más extensa que haya producido especialista español alguno¹⁴. Posada emplea el término Derecho político como acepción amplia, que admite en su seno el contenido denominado «De-

² Adolfo POSADA, *La enseñanza y el Derecho en las Universidades, estado actual de la misma en España y proyectos de reformas*, Madrid, 1889.

³ Plácido María ORODEA, *Elementos de Derecho político constitucional aplicados a la Constitución de la Monarquía española de 1837*, Madrid, 1843. Son curiosas sus reflexiones sobre el rótulo de la disciplina en p. 21.

⁴ Antolín ESPERÓN, *Derecho Político constitucional de España*, Madrid, 1845.

⁵ Agustín M.^ª DE LA CUADRA, *Principios de Derecho político acomodados a la enseñanza de las universidades y seguidos de un ligero comentario a la actual Constitución de España*, Sevilla, 1853.

⁶ Nicolás PÉREZ SERRANO, *Memoria para las oposiciones a cátedra*, Madrid, 1932. Recopilada en *Escritos de Derecho político*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, vol. 1, p. 17.

⁷ Manuel COLMEIRO, *Curso de Derecho político, según la Historia de León y Castilla*, Madrid, 1873. Esta obra es en buena medida heredera de obras del mismo autor y especialmente de *Elementos de Derecho político y administrativo de España*, Madrid, 1858.

⁸ Vicente SANTA MARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho político según la filosofía moderna, la Historia general de España y la legislación vigente*, Valencia, 1880.

⁹ Ricardo ROVIRA Y RABASSA, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1882.

¹⁰ Fernando MELLADO, *Tratado elemental de Derecho político*, Madrid, 1891. Quien, sin embargo, se cuestiona si no sería preferible asumir el rótulo extranjero de Derecho constitucional. *Vid.* pp. 10 y 11.

¹¹ Enrique GIL Y ROBLES, *Tratado de Derecho Político, según los principios de la filosofía y el Derecho cristianos*, Salamanca, 1899.

¹² Tomás ELORRIETA Y ARTAZA, *Tratado elemental de Derecho político comparado (Teoría General del Estado Moderno y su Derecho Constitucional)*, Madrid, 1916.

¹³ Luis IZAGA, *Elementos de Derecho político*, 3 vols., Bilbao, 1922-1923.

¹⁴ Como ha demostrado J. F. LORCA NAVARRETE al recopilar 398 títulos de los que Posada es autor. En «El Derecho en Adolfo Posada (1860-1944)», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núms. 11-12 (año 1971), Granada, pp. 175-191.

recho constitucional», como aquella parcela del Derecho político propia de los países que tienen una organización política inspirada en la ideología demoliberal. Asimismo, este autor —de firmes convicciones liberales— optó por mantener como título de su tratado, en plena Segunda República, la expresión «Derecho político»¹⁵.

Recientemente, algún autor se ha mostrado crítico con Posada, sus predecesores e, incluso, hasta con su escuela, por entender que no se dedicaron a estudiar jurídico-formalmente la Constitución de 1876. En nuestra opinión, esta objeción olvida algo tan básico como que la letra de la Constitución de 1876 ocultaba la realidad de unas «reglas no escritas» que regían en verdad el juego político y que empezaban por el contenido del llamado «Pacto del Pardo», que con independencia que se conviniese o no, como algunos historiadores narran, el hecho es que se cumplía en una forma estricta que para sí hubiera querido, en no pocos casos, el texto de la Constitución canovista.

Junto con Posada, Nicolás Pérez Serrano fue probablemente el iuspublicista más característico del periodo republicano. Todo un profesor republicano, en su acepción genuinamente liberal, no tendrá inconveniente en afirmar que la expresión Derecho político es «la más generosa y cumplida»¹⁶.

También Ruiz del Castillo utilizará la rúbrica «Derecho político», para titular una poco conocida obra publicada durante la Segunda República¹⁷ y para cobijar el manual que, encontrándose en la imprenta en 1936, hubo de ver la luz en 1939¹⁸. Y el mismo rótulo eligió el catedrático de Barcelona, Gonzalo del Castillo¹⁹.

Posteriormente y hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978, la práctica totalidad de la doctrina fue fiel a la terminología tradicional. Ello se debió no tanto a la inercia que siempre generan los rótulos de los planes de enseñanza, y ni siquiera a la ausencia de una auténtica Constitución en España por aquellas fechas, sino sobre todo a la convicción general de que la expresión «Derecho político» facilitaba una orientación menos formalista —o, si se quiere, más realista— de la disciplina, pudiendo aquí dejarse constancia de la disposición favorable, entre otros, de Ollero²⁰ y Lucas Verdú²¹, profesores ambos netamente comprometidos, durante los largos años del franquismo, con el esfuerzo por instaurar un Estado de Derecho. El comportamiento de «huelga pasiva» que adoptaron la práctica totalidad de los profesores de Derecho político durante el franquismo frente a las Leyes Fundamentales de este régimen solo merece elogio. En efecto, fue encomiable su negativa a estudiar al pie de la letra una «constitución semántica», mero disfraz de un poder absoluto. Ciertas críticas formuladas después, en ocasiones desde la órbita científica del Derecho administrativo, me temo que ignoran algo tan obvio y tan de

¹⁵ Adolfo POSADA, *Tratado de Derecho político*, 5.ª ed., Madrid, 1935. Vid. especialmente vol. 2, pp. 72-73.

¹⁶ Nicolás PÉREZ SERRANO, *Las ficciones en el Derecho constitucional (Discurso leído el día 25 de mayo de 1948, en su recepción pública en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación)*, Madrid, 1948, p. 13.

¹⁷ Carlos RUIZ DEL CASTILLO, *Derecho político*, Madrid, 1934.

¹⁸ Carlos RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*, Madrid, 1939, pp. 21-22. Vid. también del mismo autor «Definición del Derecho político», *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, núms. 8-11 (año 1942), pp. 62-67.

¹⁹ Gonzalo DEL CASTILLO ALONSO, *Derecho político y constitucional comparado. Comentarios a la Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, Barcelona, Librería Bosch, 1932.

²⁰ Carlos OLLERO GÓMEZ, *Introducción al Derecho político*, Barcelona, 1948.

²¹ Pablo LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho político*, Madrid, 1972-1974, 2 vols.

agradecer por cuantos juristas creemos en los valores del auténtico Estado de Derecho.

Lo que nos interesa ahora destacar es que el título que tradicionalmente ha ostentado nuestra disciplina en España, que, como ha quedado apuntado, no coincide por entero con la terminología en uso en otros países, pese a que se pueda decir que no contribuye a esclarecer sustancialmente el objeto de nuestra ciencia, ha ofrecido —como importante contrapartida— un marco amplio para que el enfoque de nuestros estudios pudiera evolucionar al ritmo de las nuevas corrientes científicas. Y a esto cabe añadir que no ha sido un rótulo antiliberal concebido para mencionar la asignatura en épocas huérfanas de verdadera constitución normativa. A su cobijo, numerosas generaciones de profesores se esforzaron por profundizar en el estudio científico de las normas jurídicas que aspiran a regular la vida pública. Me temo que hoy, entre los que les hemos sucedido en esta labor, no se valora debidamente la aportación que nos legaron²².

1.2. Más allá de nuestras fronteras

Tanto en la esfera científica como en las tareas docentes universitarias, la disciplina así bosquejada no recibe el mismo nombre en el extranjero, donde se emplea raramente la denominación de «Derecho político». Con anterioridad a la Revolución francesa, precisamente en 1751, el rótulo «Derecho político» se plasmó en Italia en alguna obra, como la de Burlamaqui. Pero pronto, a raíz de la Revolución, el término «Derecho constitucional» tuvo también en Italia mayor predicamento.

Según Morelli²³, en marzo de 1797 se creó en Ferrara una cátedra de «Diritto Costituzionale Cispadano e Ius Pubblico Universale». Esta y otras cátedras análogas se fundaron bajo el influjo de las ideas revolucionarias francesas y tras la ocupación de Italia por los ejércitos napoleónicos. No puede, por tanto, extrañarnos que Prélot, al referirse a la expresión «Derecho constitucional», haya escrito que «el origen de esta acepción limitativa es italiana, pero de una Italia ya situada bajo la influencia francesa»²⁴.

Según se deduce de las obras de Oudot²⁵, Eschbach²⁶ y Pradier Fodere²⁷, en Francia no se libraron precisamente de vacilaciones a la hora de redactar los planes de estudios, habiéndose hablado de «Derecho constitucional y Derecho público», «Derecho político» e incluso «Derecho político constitucional», hasta que prospera por fin la rúbrica «Derecho constitucional», que se incorpora a los cursos de doctorado de 1879 y a los de licenciatura de 1889. Si bien hay que mencionar, como lo hace Duverger, que la expresión Derecho constitucional —cuyo origen, según recordamos, se sitúa en la fecha de 1834, en que se concede por Guizot la primera cátedra de Derecho constitucional en París al Dr. Rossi— había sido ya refrendada por la Academia francesa en 1835²⁸.

²² Vid. «El Derecho constitucional como vocación y como oficio», entrevista al profesor Francisco Rubio Llorente por Ángel Garrorena Morales, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Universidad de Murcia, 1995, pp. 7-27.

²³ Alberto MORELLI, «La prima cattedra di diritto costituzionale», *Archivio Giuridico*, 1898.

²⁴ Marcel PRÉLOT, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, 1972, p. 32.

²⁵ Julian OUDOT, *Conscience et Science du Devoir. Introduction a une explication nouvelle du Code Napoléon*, 1856.

²⁶ P. D. A. ESCHBACH, *Introduction générale à l'étude du Droit*, 3.^a ed., 1856.

²⁷ Paul PRADIER FODERE, *Principes généraux de Droit, de Politique et de législation*, 1869.

²⁸ Maurice DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 1.

Es curioso y merece ser mencionado que cuando algún tratadista francés, sin duda bajo explicable influjo alemán, cambia el nombre de su libro, vuelve los ojos —a pesar de todo— a la denominación que ya era tradicional en Francia, poco animado a romper con ella. Tal cosa sucede con Carré de Malberg, que llama a su obra *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, para, a renglón seguido, añadir *Spécialement d'après les données fournies par le Droit Constitutionnel français*²⁹.

Actualmente, en Francia está consolidada la expresión clásica *Droit constitutionnel*, pero se solventa la posible estrechez del ángulo de mira que esta denominación, en principio, comporta con la yuxtaposición de la expresión *et institutions politiques*.

Ello lo observamos en los títulos de manuales tan acreditados como los debidos a la pluma de Ardant³⁰, Burdeau³¹, Duverger³², Hauriou³³, Leclercq³⁴, Pacter³⁵ o Prélot³⁶; aunque no faltan especialistas que, como Chantebout³⁷, prefieran buscar una visión realista de la disciplina desde la adición al término *Droit constitutionnel* de *et science politique*. Sin que lo anterior impida que siga teniendo partidarios el rótulo «Droit politique», que cobija toda la primera parte del magnífico libro publicado en honor de Duverger³⁸. Recientemente, con el punto de apoyo de la terminología de los planes de estudio, que tan determinante es siempre para el progreso de ciertos títulos, se observa una nueva consagración del viejo rótulo *Droit public*, que ampara contenidos de Teoría General del Estado, Derecho constitucional e incluso principios de Derecho administrativo, como vemos, entre otros, en los libros de Auby³⁹, Moreau⁴⁰, Trotabas⁴¹, tendencia que se extiende a Bélgica, por ejemplo, en la obra de Velu⁴².

Al observar la trayectoria de la asignatura en Italia, merece recordarse que durante el periodo fascista, que conllevaba una innegable oposición a los conceptos tradicionales del constitucionalismo, algunos autores de este país se creyeron en la obligación de acudir a explicaciones más o menos convincentes para justificar que se expusiera como Derecho constitucional algo que estaba reñido con lo que el movimiento constitucionalista había significado. Así, Romano sostuvo que todo Estado es «por definición» un ordenamiento jurídico; y dado que, de otro lado, no se concibe un Estado sin constitución, puesto que «constitución significa ordenamiento constitucional», fácilmente

²⁹ *Op. cit.*, 2 vols., Librairie de la société du Reeveil Sirey, Paris, 1920-1922.

³⁰ Philippe ARDANT, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 10.^a ed., Paris, LGDJ, 1998.

³¹ Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 18.^a ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997.

³² Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 15.^a ed., Paris, 1978.

³³ André HAURIOU, Jean GICQUEL y Patricie GÉLARD, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7.^a ed., Paris, 1978.

³⁴ Claude LECLERCO, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 10.^a ed., Paris, 1999.

³⁵ Pierre PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 13.^a ed., Masson, Paris, 1994.

³⁶ Marcel PRÉLOT y Jean BOULOIS, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 6.^a ed., Paris, 1975.

³⁷ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Economica, Paris, 1978.

³⁸ VVAA, *Mélanges en Hommage à Maurice Duverger*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

³⁹ Jean-Marie AUBY, *Droit public*, 2.^a ed., Paris, Economica, 1992.

⁴⁰ Jacques MOREAU (dir.), *Droit public*, 3.^a ed., Paris, Economica, 1995.

⁴¹ Louis TROTABAS y Paul ISOART, *Droit public*, 23.^a ed., Paris, LGDJ, 1996.

⁴² Jacques VELU y VVAA, *Droit public*, Paris, 1995.