

MANUEL FRAILE CLIVILLÉS con la colaboración de ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ. *Código Constitucional*. Editorial Trivium. Tres tomos. Madrid, 1983, 1984, 1985.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

Por primera vez en la Historia española, desde la recepción del movimiento constitucionalista —escribe GARRIDO FALLA (1)— se ha llevado a cabo una tarea de sustitución radical del Ordenamiento fundamental vigente, que ha significado simultáneamente ruptura en cuanto al fondo y reforma en cuanto al proceso a través del cual se ha realizado. HERNÁNDEZ GIL (2) resume el proceso como cambio del sistema político conformado como reforma llevada a cabo por las Cortes y el pueblo, sin un hecho revolucionario ni ruptura previa, ya que medió un hilo de comunicación entre el punto de partida y el cambio constitucional en el que desemboca; la ruptura se produce, concluye este autor, jurídicamente por la disposición derogatoria de la Constitución.

En cualquier caso, la culminación del proceso de institucionalización constitucional y la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 no implica, como tampoco podría ser de otra forma, un punto de llegada, sino la apertura de un nuevo proceso de concreción, de articulación, de integración de las normas constitucionales. La Constitución no es, jurídicamente hablando, un conjunto de buenos deseos (aunque algunos de sus preceptos presenten

---

(1) GARRIDO FALLA, F. y otros., *Comentarios a la Constitución*. 2.<sup>a</sup> edición. Ed. Civitas. Madrid, 1985, pág. 11.

(2) HERNÁNDEZ GIL, A., *El cambio político español y la Constitución*. Ed. Planeta. Madrid, 1982, pág. 471.

esa apariencia), sino la base firme y sólida sobre la que se construye todo un ordenamiento jurídico. La Constitución es el comienzo de todo el ordenamiento jurídico del Estado del que es justamente su parte primordial, es —como dice el Tribunal Constitucional en la sentencia de 31 de marzo de 1981— la norma suprema del ordenamiento jurídico, la norma fundamental y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico.

La promulgación de la Constitución española de 1978 ha abierto, pues, un proceso; es necesariamente un punto de partida y al mismo tiempo de referencia permanente para el legislador y para los jueces que han de completar y desarrollar, aplicar e interpretar aquélla. El cambio de sistema político no se cierra con la aparición de una Constitución democrática ya que ésta cambia radicalmente la forma de producción del Derecho, y conduce a una reestructuración general del ordenamiento, obra que se ha llevado a cabo a un ritmo cuasi-frenético (3). Dice ESTEBAN ALONSO que si la famosa frase de Von Kirchmann «tres palabras rectificadoras de un legislador convierten bibliotecas enteras en basura» expresa una parte de verdad, en lo tocante a la adopción de una nueva Constitución, puede cobrar a veces su más auténtico significado (4).

Es precisamente en este marco en el que ha de insertarse la obra del profesor FRAILE CLIVILLÉS que es objeto de esta breve reseña. El propio autor confiesa en las primeras líneas del prólogo el temor —suficientemente fundado a lo largo de nuestra historia constitucional— a que la Constitución quede suspendida en un lugar muy importante, pero en cierto modo marginal, sin vertebrar enteramente nuestro ordenamiento jurídico. La transformación radical que supone su presencia en el ordenamiento español quedaría minimizada sin esa inmensa labor posterior del legislador y de los jueces, cuya recopilación y anotación es el objetivo de la obra comentada. Su objetivo básico es precisamente —como afirma su autor— salir al paso de aquella concepción marginalista.

---

(3) La expresión «ritmo frenético del cambio legislativo» es utilizada por GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ESCALANTE, JOSÉ A. en el prólogo a la 5.ª edición del *Código de leyes administrativas*. Civitas, 1985.

(4) DE ESTEBAN Y ALONSO, J., *Normas políticas de España*. Ed. Tecnos. Madrid, 1983, pág. 22.

Existe en nuestro país una larga tradición de recopilaciones de normas políticas que arranca de los trabajos que efectuaban los Servicios del Congreso de los Diputados o del Senado, que confeccionaban los llamados «Manual para señores diputados» o «Manual para señores senadores», los cuales recogían la legislación más directamente vinculada a la función parlamentaria. Esta labor la van a realizar en solitario hasta después de la Guerra Civil (5). A partir de ese momento, empiezan a elaborarse recopilaciones normativas en otros ámbitos tales como la Universidad, así por ejemplo las obras de SAINZ DE VARANDA (6) o de SEVILLA ANDRÉS (7).

No obstante, en 1969 son otra vez los Letrados de las Cortes los que toman la iniciativa de este género de publicaciones, muy abundantes también fuera de nuestro país. La dirección de la obra, que asume una pretensión de exhaustividad en cuanto recopilación de la zona política de nuestro ordenamiento entendiéndola en sentido amplio, corre a cargo de FERNANDO GARRIDO FALLA, quien cuenta con la colaboración de JOSÉ M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, RAMÓN ENTRENA CUESTA y MANUEL FRAILE CLIVILLÉS (8).

Pero es sobre todo tras la aprobación de la Constitución cuando se multiplican este tipo de publicaciones. La primera de ellas realizada por el también Letrado de las Cortes, FRANCISCO RUBIO LLORENTE para Civitas primero (9) y para el Centro de Estudios Constitucionales después (10).

La Universidad estará también presente, de manera directa, en la elaboración de estos trabajos, sin olvidar el carácter de profesores universitarios de la mayor parte de los Letrados citados. Hay

---

(5) Vid. *Código básico de legislación política*. Edición preparada por FRAILE CLIVILLÉS, M., con la colaboración de GARCÍA MARTÍNEZ, A., Ed. Trivium. Madrid, 1983, pág. XI.

(6) SAINZ DE VARANDA, R., *Colección de leyes fundamentales*. Ed. Acrubia. Zaragoza, 1957.

(7) SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Ed. Nacional. Madrid, 1969.

(8) GARRIDO FALLA, F., y otros, *Leyes Políticas de España*. «BOE», Madrid, 1969.

(9) RUBIO LLORENTE, F., ARAGÓN REYES, M., *Leyes Políticas*, Ed. Civitas. Madrid, 1979.

(10) RUBIO LLORENTE, F., ARAGÓN REYES, M., BLANCO CANALES, R., *Código de Leyes Políticas*. CEC. Madrid, 1984.

que citar, entre otras, la recopilación realizada por JORGE DE ESTEBAN ALONSO (11), la de SANTIAGO VARELA DÍAZ (12), la de LUIS ORTEGA (13), y las de MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR y JOSÉ M.<sup>a</sup> GARCÍA MADARIA, preparadas en el ámbito de Presidencia del Gobierno (14), sin olvidar el Código básico de legislación política de MANUEL FRAILE CLIVILLÉS (15), que —según el autor— es un intento de reconstruir los viejos Manuales para uso de los parlamentarios, si bien se dirige también a los alumnos de las Cátedras de Derecho Político.

Este conjunto de publicaciones adoptan muy frecuentemente un título que puede ser discutible, pero que, en cualquier caso, es suficientemente expresivo del objetivo perseguido. Si por Código entendemos con SÁNCHEZ ROMÁN (16) el texto que reúne las leyes de un país o de una rama del derecho bajo los principios de unidad de criterio y unidad de tiempo, es evidente que puede legitimarse el uso de esa expresión, en cuanto —servata distantia— estas obras responden a una finalidad sistematizadora que excede de la pura y simple relación cronológica de las normas legales principales y de las principales sentencias.

Dice DEL ARCO (17) en la presentación de su *Código de Leyes Civiles* que existe un cierto desdén entre algunos intelectuales jurídicos por esta clase de obras que, sin pretender compararlas con alguna de las escasas obras «creativas» que aparecen de tarde en tarde en nuestro mundo jurídico, cumplen un papel fundamental y necesario. Podríamos así hablar de una función de utilidad y servicio para los políticos, juristas, estudiosos y estudiantes de

(11) Vid. nota 4.

(12) VARELA DÍAZ, S., *Leyes políticas del Estado*. Ed. Civitas, 3.<sup>a</sup> ed. Madrid, 1984.

(13) ORTEGA, L., *Leyes políticas del Estado*. Ed. Civitas, 4.<sup>a</sup> ed. Madrid, 1984. Esta obra es continuación de la anterior.

(14) BAENA DEL ALCÁZAR, M., y GARCÍA MADARIA, J.M., *Normas políticas y administrativas de la transición 1975-1978*. Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno. Madrid, 1982; y de los mismos autores: *Legislación política*. Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno. Madrid, 1984. El primero de los trabajos se cierra con la Constitución de 1978, que sirve de apertura para el segundo.

(15) Vid. nota 5.

(16) SÁNCHEZ ROMÁN, *Estudios de Derecho civil*. Tomo I, pág. 32.

(17) DEL ARCO, M. A., *Código de Leyes civiles*. Civitas. Madrid, 1982, pág. 13.

Derecho y en general para los ciudadanos interesados en la cosa pública.

GALLEGO ANABITARTE (18) ha puesto de relieve cómo el estudiante español y, francamente, el opositor a grandes (y menos grandes) cuerpos administrativos, no estudia o «memoriza» sobre las leyes sino sobre los manuales, los apuntes y los temas, donde la disposición legal pierde su fuerza gráfica entre las líneas del comentario doctrinal respectivo, con lo cual no es infrecuente que el estudiante no sepa a veces si la tesis que mantiene es un concepto legal o más bien la opinión del autor correspondiente. La enseñanza y la exposición jurídica en España tiene muchas veces un carácter muy doctrinal, dándose más importancia a las teorías y opiniones profesoraes, no ya españolas, sino extranjeras, que al propio estudio analítico del Derecho positivo, que aparece en más de una ocasión relegado y olvidado.

En definitiva, pues, este tipo de obras constituyen un imprescindible elemento de trabajo para poder manejar el conjunto normativo cada vez más denso y complejo. Son ante todo un instrumento eficaz para introducirse en el magma amplísimo, y en numerosas ocasiones confuso, del Derecho Público.

Aparentemente el esfuerzo emprendido por estos autores es poco brillante, pero esta impresión inicial se ve inmediatamente desechada cuando se tiene en cuenta el citado valor práctico y el prestigio contrastado de los autores que emprenden este género de trabajos (19) que facilitan el estudio, el análisis y la aplicación norma-

---

(18) GALLEGU ANABITARTE, *Leyes Constitucionales y administrativas de España*. Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1976.

(19) Podrían citarse entre otros muchos: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y GARCÍA ESCALANTE, J. A., *Código de Leyes Administrativas*, op. cit.; SANTAMARÍA PASTOR, J., *Leyes Administrativas*. Ediciones ICAI. Madrid, 1984; BASSOLS COMA, M., *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*. IEAL. Madrid, 1983; GALLEGU ANABITARTE, *Leyes Constitucionales y Administrativas de España*, op. cit.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J., *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1977.

Sobre las recopilaciones de textos constitucionales españoles y extranjeros, véase DE ESTEBAN ALONSO, J., *Constituciones españolas y extranjeras*. Ed. Taurus. Madrid, 1977, págs. 11-12. A la relación allí recogida debe añadirse el libro de DARANAS, M., *Las Constituciones europeas*. Ed. Nacional, Madrid, 1979.

tiva. Frente a las apresuradas críticas de algunos sectores, conviene remarcar el interés de estos trabajos que, cuando se realizan seriamente, presentan un alto grado de complejidad.

El Código Constitucional del profesor FRAILE CLIVILLÉS excede de los planteamientos tradicionales de este tipo de obras haciendo de ella una de las más completas y con una sistemática más original. En efecto, el método utilizado parte de considerar como un conjunto o capítulo diferente cada artículo y en ocasiones cada párrafo de la Constitución, a cuya transcripción en caracteres destacados siguen tres epígrafes: el 1.º contiene las concordancias del precepto, no limitándose a reproducir el número del artículo al que se remite, sino resumiendo el contenido del mismo; el 2.º recoge la Jurisprudencia, primero del Tribunal Constitucional y después del Tribunal Supremo, relativa al artículo o párrafo en cuestión, resumiendo el objeto del recurso y reproduciendo después los razonamientos más destacados, con una selección muy acertada (20); el 3.º incluye las Normas Complementarias de la materia a la que se refiere el artículo y cuyo contenido es transcrito íntegramente en la mayor parte de los casos, excluyendo únicamente de la reproducción íntegra aquellas normas que son el ámbito especializado de algunos grupos profesionales dado el carácter general de la obra.

El Código Constitucional nace, pues, con una metodología que rompe con la usual en este tipo de obras, lo que la convierte sin duda en la más sugestiva de las que existen en el mercado, aunque existen, sin embargo, algunos aspectos a complementar como tendré ocasión de exponer posteriormente.

Así sistematizado, el Código Constitucional es una edición de

---

En cuanto a las recopilaciones de la legislación electoral pueden citarse: ALVAREZ-CONDE, E. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J., *Código de Derecho electoral español*. Ed. Tecnos. Madrid, 1985; FRAILE CLIVILLÉS, M. con la colaboración de GARCÍA MARTÍNEZ, A., *Manual de legislación electoral*. Ed. CEURA, Madrid, 1986; DÍAZ CIFUENTES, A. y GARCÍA ITURRIAGA, M., *Régimen electoral. Normativa Básica*. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica. Madrid, 1985.

(20) En ocasiones y dadas las referencias múltiples de las sentencias, éstas se encuentran repetidas para evitar de ese modo al exceso de remisiones dentro del libro. Cuando la jurisprudencia es muy uniforme, tras exponer las sentencias consideradas de mayor interés, las restantes se mencionan únicamente con las fechas.

la Constitución concordada y anotada que incorpora las normas de desarrollo de aquélla, así como la jurisprudencia básica, de manera que el profesional del Derecho encuentra en esta obra una recopilación jurídico-normativa amplísima que reúne el *corpus iuris* central del Derecho Público, recopilación organizada en torno a cada precepto de la Norma Fundamental. Conocido éste, el profesional del Derecho encuentra la información necesaria para, a partir de ella, elaborar el informe o la Construcción teórica o doctrinal correspondiente.

El Código Constitucional introduce instrumentos numerosos para encontrar esa información buscada:

- Junto al índice general, un índice de materias que en el Tomo I se divide en cuatro partes: Constitución Española, Estatutos de Autonomía, Reglamentos de las Cámaras y Tribunal Constitucional.
- Un índice sistemático de las normas complementarias de la Constitución incluidas en cada Tomo, al que se va sumando en el siguiente un índice acumulado. Este índice se estructura en los apartados siguientes: Normas referentes al Estado español y sus símbolos, Normas complementarias referidas a las fuentes del ordenamiento, Convenios internacionales suscritos por España relevantes para el ordenamiento constitucional español, Normas complementarias referidas a los derechos de los españoles, Normas reguladoras del orden social, Normas complementarias referidas a los órganos constitucionales, Normas reguladoras de los órganos de relevancia constitucional, Normas reguladoras de las Entidades territoriales Autónomas.
- A los índices citados se acompaña un completísimo índice analítico, con más de cuatrocientas voces, que figura al final de la obra.
- Por otro lado, las Normas complementarias están numeradas en párrafos correlativos desde el comienzo al final de la Constitución, para facilitar su localización.

Se han editado hasta el momento tres tomos del Código Constitucional, que se corresponden a los años 1983, 1984 y 1985, lo que

implica una idea de continuidad en esta obra que incorpora así las novedades normativas y jurisprudenciales, siempre con la misma sistemática. Los nuevos tomos contienen mecanismos de referencia al anterior, es para facilitar su manejo, de manera que la división material de Código no impide hacer de éste una obra cerrada. Se introduce así en cada nuevo tomo un resumen del contenido del anterior de manera que el método a utilizar por el lector sea el de consultar siempre, primero, el último tomo, y desde allí ver cuáles son las ocasiones en las que es necesaria acudir al anterior. En todo caso los tomos pueden manejarse con autonomía.

El objetivo perseguido por el autor de ofrecer al ciudadano interesado en la cosa pública y al profesional del Derecho una codificación de la Constitución Española que permita acudir a ella desde los problemas que plantea la vida cotidiana y con ello favorecer su incorporación a nuestra conciencia colectiva ha sido logrado con creces.

Sin embargo, me permito sugerir al autor algunos extremos que complementarían el espléndido trabajo realizado:

- Referencia a la legislación dictada por las Comunidades Autónomas, lo que permitiría una visión completa del panorama legislativo vigente en nuestro país. No se trataría de reproducir íntegramente aquélla, sino únicamente el título de la norma y la fecha de su publicación.
- Una mayor referencia a las sentencias del Tribunal Supremo en materia constitucional, e incluso incorporación de alguna sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- Podrían también incorporarse, para cerrar la exégesis de cada precepto, los precedentes del mismo en nuestro Derecho Comparado y el proceso de elaboración del precepto a lo largo de la tramitación parlamentaria. A mi juicio sería también adecuado completar la labor de concordancia y anotación de las Normas Complementarias e incluir las disposiciones complementarias de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado dictadas por la Presidencia o la Mesa de la Cámara, lo que se realiza únicamente en el primer tomo.

La incorporación de estos extremos haría, sin duda, más voluminosa, pero a nuestro juicio dentro de los límites de lo manejable, la publicación que analizamos. La convertiría en una obra todavía más completa y útil para sus destinatarios, que encontraría en ella un a modo de compendio de todas las obras de este género, de manera que fuera suficiente acudir a la misma para hallar la información deseada, perfectamente integrada, sistematizada, concordada. El Código Constitucional se convertiría, así, en una «obra cierre», culminando brillantemente esa larga tradición de recopilaciones de normas políticas a la que antes aludíamos.

## ADDENDA

En imprenta esta recensión, cuya publicación se ha retrasado más de lo querido, se produce la aparición del IV tomo del Código Constitucional que incorpora la normativa de desarrollo de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde septiembre de 1985 a enero de 1987, con un nuevo método de exposición que mejora y simplifica el de ediciones anteriores. Se incluyen también las resoluciones de las Presidencias de las Cámaras, complementarias de los Reglamentos de éstas, olvido de anteriores ediciones que habíamos subrayado en nuestro comentario, y un índice analítico de las sentencias del Tribunal Constitucional, importante novedad que facilita su localización, con cerca de 400 voces principales y secundarias.