

# HISTORIA DE OTRA TRANSICIÓN: DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS AL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

The history of another Spanish transition:  
From the Institute of Political Studies to the Centre  
for Political and Constitutional Studies

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

Universidad Complutense de Madrid

angeljsn@der.ucm.es

## *Cómo citar/Citation*

Sánchez Navarro, A. J. (2019).

Historia de otra transición: del Instituto de Estudios Políticos al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 191-216.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.07>

## **Resumen**

El Instituto de Estudios Políticos, creado en 1939 como órgano del Movimiento Nacional, desempeñó durante el régimen franquista relevantes tareas de estudio, investigación, formación y asesoría, formando un importante fondo bibliográfico y documental. No obstante, su configuración al servicio del régimen era obviamente incompatible con el contexto democrático que resultó de la transición política española, lo que exigió la adopción de diversas medidas reformistas que combinaron —también en este ámbito específico— una radical ruptura institucional con la continuidad sustancial de sus funciones básicas en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## **Palabras clave**

Transición española; Instituto de Estudios Políticos; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Abstract**

The Institute of Political Studies was created in 1939 as a branch of the Single francoist Party (“Movimiento Nacional”). Under the Franco regime it played a relevant role in research, the training of elites and providing advice to the Party and the Government, functions which required also the formation of an extensive library and document collection. Nevertheless, its deep links with the authoritarian regime made its survival impossible under the subsequent democratic regime following political transition in Spain. Therefore very specific reforms were adopted to allow a simultaneous radical institutional rupture (including the elimination of the Institute) and the continuation of its most characteristic functions, now in the hands of the new Centre for Political and Constitutional Studies.

**Keywords**

Spanish transition; Institute of Political Studies; Centre for Political and Constitutional Studies.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. III. DEL IEP AL CEC... PASANDO POR EL IEA. IV. DEL CEC AL CEPC: AL SERVICIO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Hace ahora veinte años, cuando la Constitución cumplía sus dos primeras décadas de existencia, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales editaba en la colección Textos y Documentos, que impulsaba y dirigía Jorge de Esteban, un volumen sobre *La transición española en sus documentos*. Allí, entre textos muy diferentes y de muy distinta repercusión, y en un modesto apartado sobre «La desarticulación de las instituciones características del franquismo», encontró un pequeño hueco un real decreto ley (23/1977, de 1 de abril) «sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento» (Sánchez Navarro, 1998: 526-529). Una disposición aparentemente menor, en cuya virtud pocos meses después —y en la forma que veremos— el ilustre Instituto de Estudios Políticos dejó paso a un nuevo Centro de Estudios Constitucionales, que años más tarde recuperaría el adjetivo *Políticos* para adoptar su denominación actual. Transcurridos otros veinte años desde entonces, las páginas que siguen tratan de profundizar en esa transformación, cuya naturaleza y magnitud hoy es difícilmente imaginable y que supone una buena muestra de las múltiples —y a veces técnicamente difíciles— reformas que hicieron posible el paso de la España franquista al vigente régimen constitucional, modificando prácticamente todos los niveles políticos y administrativos.

### II. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

En efecto, para comprender plenamente la significación de este cambio es preciso, en primer lugar, conocer exactamente cuál fue no solo la actividad sino también —y diríamos, sobre todo— la naturaleza, significación y organización del antiguo Instituto de Estudios Políticos (en adelante, IEP).

A tal efecto, no es posible ignorar que dicho organismo encuentra sus orígenes en un decreto dictado el día 9 de septiembre de 1939, todavía en

Burgos, por el propio dictador Franco<sup>1</sup>. Un decreto publicado en el *Boletín Oficial de Estado* pese a que su objeto era, como expresamente señalaban su título y su art. 1, la creación del «Instituto de Estudios Políticos *dependiente de la Junta Política de F.E.T. y de las J.O.N.S.*»<sup>2</sup>. La confusión entre la esfera estatal y la partidista, plenamente coherente con la configuración de un sistema en el que el jefe del Estado ostentaba a la vez la Jefatura Nacional del Movimiento<sup>3</sup> y el Gobierno incluía al «Ministro Secretario General» del mismo, se justificaba en un preámbulo conforme al cual dicha «Junta Política, Delegación Permanente del Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, está llamada a ser el *órgano a través del cual se promueva la reforma del Estado*, para que responda en todos sus aspectos a la ambición histórica del Movimiento Nacional».

En ese contexto, resultaba «de gran conveniencia la creación de un organismo que, dependiendo de la Junta, investigue, con criterio político y rigor científico los problemas y manifestaciones de la vida administrativa, económica, social e internacional de la Patria»; y que, además, «podrá ser [...] escuela para la formación política superior de elementos destacados de las nuevas generaciones». Un ente, por tanto, dependiente del Partido/Movimiento, pero integrado en la estructura del Estado y regulado por este. Un ente cuyo director tenía «categoría de Delegado Nacional de Servicio del Partido» (art. 6, formando «parte, como miembro nato, de la Junta Política» de FET y de las JONS)<sup>4</sup> y era, también, miembro nato del Consejo de Estado<sup>5</sup>. Y un ente llamado, desde sus orígenes, a combinar tareas de investigación y formación, siempre con una esencial orientación práctica y consultiva al servicio del régimen (ya del partido, ya del Estado).

En consecuencia, según el art. 3 del decreto, los fines del Instituto eran<sup>6</sup>:

<sup>1</sup> En el ejercicio de su «suprema potestad para dictar normas jurídicas de carácter general», que «adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás casos» (Ley de 30 de enero de 1938; véase *ibidem*, p. 90).

<sup>2</sup> BOE del 11 de septiembre, pp. 5061 a 5063. Las cursivas han sido añadidas para destacar su vinculación a la Falange, y no al Estado.

<sup>3</sup> Cfr. el art. 6 de la Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967.

<sup>4</sup> Decreto de la Jefatura del Estado, de 2 de noviembre del mismo año 1939 (*Boletín del Movimiento*, núm. 72).

<sup>5</sup> Art. 3.2.f de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 1944.

<sup>6</sup> Las cursivas subrayan las principales actividades que se encomiendan al IEP: «estudio», «acopio de información», «asesoramiento», «dictamen», «orientación» y «formación».

- a) El *estudio* [...] de los problemas fundamentales que corresponden a cada Sección y el *acopio de la información* necesaria a dicho objeto. El Director del Instituto someterá a la Junta Política los resultados de los trabajos<sup>7</sup>.
- b) El *asesoramiento* de la Junta Política, la Secretaría General y los distintos Servicios del Movimiento, en las materias propias de su competencia, cuando fuere solicitado por estos Organismos.
- c) El *dictamen* sobre asuntos o proyectos de Gobierno, cuando fuere requerido a darlo por algún Órgano del mismo (con aprobación del Ministro Presidente de la Junta Política), por la Junta o por la Secretaría General del Movimiento.
- d) La *orientación*, de acuerdo con las directrices fijadas por la Secretaría General, de la actuación de todas las representaciones del Partido en los Organismos oficiales, en las materias propias del Instituto.
- e) La *orientación* de las Instituciones del Movimiento, para la *formación* de sus Jerarquías.
- f) La dirección de los trabajos que corporativamente realicen las profesiones liberales para el *estudio* de los problemas de la vida nacional.

Para ello, podía utilizar tanto «la dotación que [el Partido] le asigne» (art. 7.a) como, sobre todo, recursos públicos (subvenciones concedidas «por el Estado u otras Corporaciones públicas»: 7.c). Es más: no solo podía «dirigirse a los [...] Organismos oficiales solicitando los datos necesarios», sino que se adscribían al mismo «las Bibliotecas del Congreso y del Senado», ubicándose en el palacio que tradicionalmente —y aún hoy— ha albergado a esta última Cámara<sup>8</sup>. Incluso «los Oficiales de la Secretaría Técnica del antiguo Congreso de los Diputados» quedaban adscritos a la Junta Política, que podría destinarlos al Instituto (arts. 5 y transitorio).

Todos estos elementos ponen de manifiesto una primera y esencial diferencia entre el IEP y el actual Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Una diferencia a la que se añade otra, no menos destacable, relativa a la estructura de ambos organismos, que revela la magnitud incomparable del IEP con el —mucho más modesto— CEPC.

En efecto, dentro de la estructura orgánica del IEP se distinguían, además de la Dirección, diversos órganos:

<sup>7</sup> Tales «estudios [...] podrán tomar la forma de cursos con matrícula restringida», quedando sometidos a «aprobación del Ministro de Educación Nacional» (art. 4).

<sup>8</sup> Así fue desde su fundación hasta 1975, cuando se decidió su traslado al edificio colindante que aún hoy ocupa, el Palacio de Godoy (IEP, 1939-1964: 6; 1975: 5, 106 y ss.). Todas las memorias (del IEP, CEC y CEPC) recogen detalladamente (aunque al principio, de forma bastante asistemática y con algunas lagunas), casi toda su actividad, y hoy pueden consultarse en <https://bit.ly/2S867oX>.

- Por una parte, los que —parafraseando la terminología parlamentaria— podríamos denominar de gobierno interior, que se mantuvieron esencialmente estables durante casi toda su existencia<sup>9</sup>: la Secretaría General y la Secretaría Técnica (cuyos titulares tenían la «categoría de Secretario de Delegación Nacional», y de las que dependían siete departamentos distintos)<sup>10</sup>; la Dirección de Cursos y Seminarios, y la Junta de Coordinación (presidida por el director, e integrada por los secretarios general y técnico, y por los jefes de departamento)<sup>11</sup>.
- Por otra, los que podríamos considerar órganos de trabajo: según el decreto fundacional de 1939, dentro del IEP existirían unas secciones que «serán, inicialmente, las siguientes»:
  - a) Constitución y Administración del Estado.
  - b) Relaciones Internacionales.
  - c) Economía Nacional.
  - d) Ordenación Social y Corporativa.

En este punto, los cambios fueron mucho mayores casi desde el primer momento, como reflejan las citadas memorias<sup>12</sup>. En lo que ahora

<sup>9</sup> IEP, 1939-1964: 7; allí se detalla la organización establecida por la Orden del Movimiento de 10 de julio de 1961 (firmada por su ministro secretario general «a propuesta de la dirección del Instituto», y publicada en el *Boletín del Movimiento de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.* del mismo día), que seguimos en la exposición. En todo caso, en los últimos meses de la vida del Instituto se dictó otro decreto de la Secretaría General del Movimiento (921/1974, de 29 de marzo) de reorganización del mismo, cuya vigencia fue muy breve, por lo que nos limitamos aquí a recordar su existencia, sin entrar en su contenido.

<sup>10</sup> Concretamente, de la Secretaría General —más volcada hacia el «régimen interior del Instituto»— dependían los de Asuntos Generales, Personal, Archivo, Registro y Material; Administración e Intervención; Ediciones, Distribución y Librería y Relaciones Públicas e Información. Mientras que la Secretaría Técnica, responsable de «la organización interna y la proyección exterior de las actividades» del IEP estaba «integrada por» los departamentos de Intercambio e Información Cultural, Biblioteca, Sala de Revistas y Centro de Documentación y Secretaría de Revistas e Información Bibliográfica.

<sup>11</sup> Junta que únicamente «tuvo vigencia hasta el año 1962» (IEP, 1960-1969: 12).

<sup>12</sup> Ese mismo año, «una Orden de la Secretaría General, de 8 de Noviembre de 1939, creó, además, las Secciones de Historia Política Contemporánea, Historia de las Instituciones Sociales y Reforma del Derecho Privado, desdoblando la de Relaciones Internacionales en dos Subsecciones [...] [de] Política Exterior y

interesa todos estos cambios justificaron la adopción en 1961 de la citada orden, conforme a la cual las secciones serían, «en principio», siete<sup>13</sup>.

- Al margen de todos esos órganos, existía incluso una «Comisión Permanente» a la que incumbía «el planeamiento y programación de las actividades del Instituto y de sus Secciones, y el asesoramiento permanente de la Dirección», y en la que se integraban —junto con el director, que había de presidirla— «los Presidentes de Sección, el Secretario General, el Secretario Técnico, el Director de cursos y seminarios», junto con «los Procuradores en Cortes en representación del Instituto y hasta cinco miembros del [mismo] [...] nombrados por la Dirección»; además, y «con carácter extraordinario», podrían también «ser convocados los Jefes de Departamento<sup>14</sup>».

En definitiva, como es obvio, una organización compleja. Una organización que invoca expresamente como referentes algunas instituciones internacionales del máximo prestigio académico e intelectual<sup>15</sup>. Y un

---

Relaciones Internacionales». Pocas semanas después, «otra Orden de 1 de diciembre desdobló» la de «Constitución y Administración del Estado», creando las de Leyes Fundamentales y Administración del Estado. Posteriormente, por disposiciones de la Dirección del Instituto se crearon otras secciones de Estudios Africanos y Orientales y Estudios Hispanoamericanos.

<sup>13</sup> A saber: Leyes Políticas, Administración Pública, Relaciones internacionales, Justicia (derecho penal, procesal y privado), Ordenación Social y Corporativa, Política Económica y, por último, Política Financiera y Derecho Fiscal. En 1963 se creó otra de Instituciones Europeas, y en 1969, la de Filosofía Social y Jurídica (IEP, 1960-1969: 10).

<sup>14</sup> Art. 6. El funcionamiento de este órgano fue muy limitado, y la *Memoria 1960-1969* se limita a reiterar (en tiempo pasado: «fue», «tenía encomendada») su previsión reglamentaria. Inicialmente, la componían Manuel Fraga (en aquel momento, presidente del IEP y de su Sección 1.<sup>a</sup>), y los Sres. Jordana de Pozas, Cordero Torres, J. Garrigues Díaz-Cañabate, Fuentes Quintana y Navarro Rubio (presidentes de sección); Luis González Seara (secretario general), Salustiano del Campo (secretario técnico), Carlos Ollero (director de Cursos y Seminarios); Martínez de Bedoya —presidente también de la Sección 5.<sup>a</sup>—, I. De Arcenegui y Carro Martínez (procuradores en Cortes en representación del Instituto); así como los Sres. Royo Villanova, Valiente Soriano, López Rodó, Gómez de Aranda y Silva Muñoz (miembros designados por la Dirección; IEP, 1961: 17-18).

<sup>15</sup> «Se consideró [...] que era necesario llenar el vacío que representaba la inexistencia en España de un Centro de estudios equivalente a la Escuela de Ciencias Políticas de París, o a la Escuela de Ciencias Económicas y Políticas de Londres, para producir determinado

organismo muy importante en términos estrictamente administrativos. Una impresión que confirma el estudio de los *miembros* del Instituto. Primero, por su régimen jurídico. Y después, por la mera relación de los mismos que se hace en algunas memorias.

En efecto, tales miembros —que eran, según un proyecto de reglamento interior, parte del «personal técnico del Instituto<sup>16</sup>»— eran designados por el director, entre quienes reuniesen las condiciones fijadas en la orden de 1961: «Dedicación especial al estudio de los problemas propios de la competencia de las Secciones; notoria experiencia política, administrativa, financiera o social en la Administración Pública o Entidades particulares», o «que por su actuación en la vida social se distinguen por su carácter representativo de grupos e intereses». Además, «en consideración al mérito y servicios relevantes de carácter científico o político podrán designarse miembros de Honor [...] a las personalidades españolas o extranjeras acreedoras de dicha distinción», en este último caso oída la Comisión Permanente.

La condición de miembro tenía, en principio, carácter honorífico y gratuito. Ahora bien, el citado proyecto de reglamento de 1961 preveía que «la asistencia a las ponencias o grupos de estudio devengará las dietas que se fijen por la Dirección y en todo caso será compatible con la condición de colaborador o asesor». Y se establecía, además, que los miembros adscritos a una sección, en tanto quedaban «vinculados al Instituto por una relación de trabajo permanente, aun cuando no entrañe la plena dedicación, disfrutarán de la

---

tipo de dirigentes políticos y administrativos indispensables en la realidad del Estado moderno, y que en España estaban prácticamente inatendidas en una Facultad de Derecho volcada al estudio del Derecho privado y particularmente necesarios en un momento de gran emoción política en el país”. Por ello, “se organizaron cursos de Ciencia Política, Economía Política y Estudios Internacionales, ampliándose más tarde uno de Administración Pública”. Luego, «al crearse la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas [...] esta Facultad se organizó en torno a aquel núcleo de profesores, siendo su primer Decano el entonces Director del IEP y de estos Cursos», Fernando Castiella. «Por esta razón, los cursos [...] no continuaron en la forma primitiva y sí únicamente en la forma de conferencias en ciclos separados», apuntándose más bien a «completar aquellos sectores de estudio e investigación no suficientemente cubiertos en los planos universitarios» (IEP, 1960-1969: 64-65; en términos muy parecidos, pero más detallados, véanse IEP, 1957, I: 11-12; 1939-1964: 78-79).

<sup>16</sup> IEP, 1961: 121, art. 23; «los miembros adscritos a una sección» eran «órganos individuales de trabajo dentro del plan general colectivo encomendado a su sección respectiva». La *Memoria* de 1957 menciona otro reglamento, de 1956, que «no llegó a ser aprobado por la Superioridad» pero «de hecho» se aplicaba (p. 10), aunque en este punto no es tan detallado.

gratificación fija que señalen los presupuestos del Instituto, las que conceda graciamente el Director y del derecho a dietas por asistencia a reuniones, así como a remuneraciones por trabajos especiales».

Se trata, pues, de un organismo complejo y con vocación de atraer y vincular a personas con un perfil determinado<sup>17</sup>. Y en este sentido su eficacia fue sin duda notable, a la vista de las listas de miembros del IEP que recogen sus memorias, y que incluyen muchos nombres que han sido auténticas referencias en algunos campos —muy en particular, en lo que aquí interesa, el derecho y la ciencia política— en la segunda mitad del siglo xx español.

Así, en la de 1961 aparecen<sup>18</sup>:

- Como miembros de Honor españoles, los anteriores presidentes del IEP (Sres. Castiella, García Valdecasas, F. Javier Conde y Emilio Lamo de Espinosa), y, entre los extranjeros, una quincena de nombres entre los que sobresalen P. A. Sorokin, G. del Vecchio, C. Schmitt, S. M. Lipset o J. J. Chevalier.
- Entre los miembros correspondientes (diez españoles y veinte extranjeros) se hallan M. Artola, R. Sainz de Baranda, D. Sevilla Andrés, Evelio Verdera, Efrén Borrajo o P. Biscaretti di Ruffia.
- Los miembros y colaboradores se ordenan por secciones. En la Primera (Leyes Políticas) se integraban casi treinta miembros, entre los cuales se hallaban Carlos Ollero, Joaquín Ruiz-Giménez, Jaime Guasp, Juan Beneyto, Jesús Fueyo, E. Lamo, T. Fernández Miranda, L. Sánchez Agesta, G. Fernández de la Mora, Gregorio Maraón Moya, Alberto Ballarín, S. del Campo o A. Carro Martínez. En la Segunda (Administración Pública, con quince miembros), Royo-Villanova, García de Enterría, Garrido Falla, Villar Palasí, González Pérez, A. García-Trevijano, S. Martín-Retortillo o R. Entrena Cuesta. En las restantes secciones, resaltan también nombres como los de Román Perpiñá, Antonio de Luna, Marcelino Oreja (Sección 3.<sup>a</sup>, Relaciones Internacionales); Pío Cabanillas, Manuel Broseta o Luis Díez-Picazo (4.<sup>a</sup>, Justicia); Manuel Alonso Olea, Héctor Maravall Casesnoves, o Gaspar Bayón (5.<sup>a</sup>, Ordenación Social y Corporativa);

<sup>17</sup> Casi exclusivamente, dicho sea de paso, hombres: salvo error, apenas cuatro mujeres asoman en el conjunto de los larguísimos listados a los que aquí se alude: Carmen Martín de la Escalera, María Palancar de Pérez Botija, Olimpia Begué Cantón o Pilar Primo de Rivera.

<sup>18</sup> Páginas 87-99. A ellos han de añadirse, naturalmente, los mencionados miembros de la Comisión Permanente.

Juan Velarde, Agustín Cotorruelo, Ángel Alcaide Inchausti o Ángel Rojo (6.<sup>a</sup>, Política Económica); M. Navarro Rubio, L. Coronel de Palma, J. García Añoveros, F. Vicente-Arche o Fernando Sainz Martínez de Bujanda (7.<sup>a</sup>, Política Financiera y Derecho Fiscal). Junto con todos ellos, y encuadrados en la Dirección de Cursos y Seminarios, que dirigía Ollero, aparecen también José Antonio Maravall, Luis Díez del Corral, L. Legaz Lacambra o Melchor Fernández Almagro. Una pléyade de nombres que, al margen de interpretaciones interesadas («los mejores hombres de la Administración y de la Universidad española», dicen sus memorias: IEP, 1960-1969: 2), dan buena idea del nivel intelectual de este organismo, donde en esa misma época empiezan a asomar también otros, más jóvenes entonces. Por ejemplo, J. Vida Soria, Tomás Mestre, Juan Ferrando, Luis Escobar de la Serna, José Luis Yuste, Jorge Esteban o Elías Díaz aparecen como becarios y/o colaboradores de la Secretaría Técnica, a cargo —recor-démoslo— de Salustiano del Campo Urbano<sup>19</sup>.

Equipado con tal tripulación, el IEP trató de cumplir sus objetivos, según una fórmula que reiteran varias memorias, «por los métodos clásicos de la enseñanza, la publicación de libros y el informe técnico jurídico» (1957, v. 1: 2; 1960-1969: 3)<sup>20</sup>. A tal fin, desarrolló «una extensa labor cultural centrada principalmente en dos aspectos: uno de ellos los cursos, que funcionan desde 1941 [...] en las materias de Ciencia Política, Economía, Estudios Internacionales, Sociología y Administración Pública»; el otro, «las publicaciones», entre las cuales hay que distinguir «dos grandes grupos: publicaciones de libros y de Revistas», dentro de cada uno de los cuales existen diversas colecciones o cabeceras.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 98 y 56. Naturalmente, la misma operación podría repetirse en otros momentos, utilizando otras memorias, con resultados similares. Así, en la de 1960-1969 (85 y ss.) aparecen nuevos miembros de las diversas categorías y colaboradores, tanto foráneos (G. Leibholz, L. Trotabas, H. Morgenthau o, sorprendentemente, J. J. Linz) como españoles (F. Murillo, J. Tomás Villaroya, Álvaro D'Ors, G. Elorriaga, Alejandro Nieto, L. Martín-Retortillo, J. A. Ortega Díaz-Ambroja, R. Martín Mateo, M. Arias Senoseain, A. Bercovitz, Luis Enrique de la Villa, Juan A. Sagardoy, Fernando Suárez, A. Montoya Melgar, Jaime Montalvo, J. Serrano Carvajal, A. Barrera de Irimo, A. Hernández Gil, M. Delgado Iribarren, F. García-Mon, F. Bonet, J. M.<sup>a</sup> Castán Vázquez, F. Elías de Tejada o M. Herrero R. de Miñón). En 1974, se menciona también a Julio Iranzo o Isidoro Martín; y, entre los profesores, a Fraile Clivillés, Díez Nicolás, Legaz, Sánchez de la Torre, J. Jiménez Blanco, Pedro Farias...

<sup>20</sup> Con mínimas variaciones, otra habla de «publicación e intercambio de libros y revistas», «informe técnico-político» (IEP, 1961: 8).

Junto con ellas, se señalan también «otras funciones: unas de carácter docente, como son los seminarios de estudio [...] dirigidos por figuras relevantes de la cátedra y del mundo intelectual; otras de carácter consultivo y otras, finalmente, de intercambio y extensión cultural y científica con otros países<sup>21</sup>».

Estas actividades son, sin duda, las que explican el prestigio adquirido en el ámbito académico por el IEP. En sus cursos y seminarios, de diversos formatos pero normalmente de gran nivel<sup>22</sup>, se formó gran parte de quienes llegarían a ocupar las cátedras universitarias españolas durante varias décadas, e incluso germinaron en España disciplinas como la moderna sociología<sup>23</sup>. Sus publicaciones, monográficas o periódicas, sirvieron de eficaz vehículo de transmisión para gran parte de la ciencia jurídica y política que se hizo en España, según confirma, por un lado, la mera mención de algunas de sus principales colecciones de libros, como Clásicos Políticos o Civitas<sup>24</sup>. O la de sus revistas especializadas, empezando, naturalmente, por esta *Revista de Estudios Políticos* y la *Revista de Administración Pública*, que aún sobreviven con buena salud<sup>25</sup>. Mucho menos conocidos, pero no por ello menos importantes, han

<sup>21</sup> IEP, 1960-1969: 1-2. En términos similares, véanse la *Memoria* de 1957 (v., 1: 1) o la de 1961 (que recoge una interrupción de los cursos desde 1956).

<sup>22</sup> Y que además acogieron, en momentos difíciles, a intelectuales desplazados de la universidad, como M. García Pelayo o J. L. López Aranguren. Algo que no recogen las memorias, pero que quedó grabado en la memoria viva de sus protagonistas: así, por ejemplo, en el acto de donación al CEPC de la parte española de la biblioteca personal de quien fuera primer presidente del Tribunal Constitucional español, el 30 de noviembre de 2012, su viuda calificó al IEP como «una de las tres instituciones españolas que signaron» la vida de García Pelayo (<https://bit.ly/2CLtqez>).

<sup>23</sup> Sobre los primeros cultivadores de esta disciplina en España, véase, por ejemplo, <https://bit.ly/2G3AbvO>.

<sup>24</sup> Junto con las cuales nacieron otras muchas (Estudios de la Administración, Cuestiones actuales, Instituciones políticas, Historia política, Pensamiento político, Ciencia política, Ensayos políticos, Ideologías contemporáneas, Estudios internacionales, etc.), en las que vieron la luz cientos de obras que, naturalmente con variable impacto, han sido referencias inexcusables para todo estudioso español —o iberoamericano— de la política o el derecho.

<sup>25</sup> Sobre los quince primeros años de existencia de la *REP* (nacida en 1941) puede verse Sesma Landrín, 2009. Junto con ella, y la *RAP* (1950), el IEP editaba otras revistas (nacidas a veces a partir de suplementos o secciones de la *REP*), como *Revista de Economía Política* (desde 1945), *Revista de Política Internacional* (1950), *Cuadernos/Revista de Política Social*, *Cuadernos de Estudios Africanos y Orientales* (1947-1957), *Revista de Instituciones Europeas* (1974, antecedente de la actual *Revista Derecho Comunitario Europeo*)... Todas ellas están hoy íntegramente disponibles en <https://bit.ly/2Ri45hH>.

sido sus servicios especializados de biblioteca<sup>26</sup> y documentación<sup>27</sup>, que proporcionaron los medios para una actividad consultiva del máximo nivel<sup>28</sup>.

En definitiva, muchas décadas después de su desaparición, parece evidente que la valoración global de la actividad del IEP ha de considerar tanto luces como sombras. En efecto, por un lado es claro que supo cumplir sobradamente, y a un altísimo nivel, con las funciones que el decreto fundacional de 1939 le atribuía, y que con ello contribuyó a la modernización del Estado y a un notable desarrollo del pensamiento jurídico, social, político y económico en España. Pero esos aspectos positivos no pueden ocultar que la naturaleza del régimen marcó profundamente, desde los orígenes antes apuntados, todo su funcionamiento, y que su actividad estuvo expresa, sistemática y permanentemente subordinada a los intereses políticos del Movimiento del que dependía y, por tanto, de la dictadura (Sesma Landrín, 2004).

En este sentido, la normativa fue siempre inequívoca<sup>29</sup>. Y otro tanto cabe decir de las memorias que, lógicamente dirigidas a justificar la actividad del

---

<sup>26</sup> Respecto a la biblioteca que (al margen de la del Senado) se formó en el IEP, y que luego pasaría al CEPC, véase Gómez del Pulgar Rodríguez de Segovia, 2012: 159.

<sup>27</sup> En IEP, 1961: 63-78, se detalla el proceso de creación de un nuevo Centro de Documentación del Instituto, encargado de recabar y clasificar la información relevante para el organismo, a partir de diversas fuentes (revistas, prensa, informes...).

<sup>28</sup> Resulta imposible hacer aquí una referencia mínimamente significativa de la importancia de esta tarea, presente en todas las memorias normalmente al hilo de la actividad de las diversas secciones. Baste señalar, como muestra, el amplio informe sobre «los Anteproyectos de Leyes Fundamentales examinados por los miembros del Gobierno en 1956 y 1957», solicitado por la Secretaría General del Movimiento, que proporciona una valiosa interpretación de los principios fundamentales del Régimen (1957, vol. I: 39-70). O la elaboración de anteproyectos de ley en materia de expropiación forzosa (1954), procedimiento administrativo (1956), dictámenes en materia de asociaciones, reglamento de las Cortes, administración consultiva, régimen jurídico de la Administración del Estado, funcionarios civiles del Estado, régimen local, aguas, sociedades anónimas, arbitrajes de derecho privado, propiedad industrial, contrato de trabajo y un largo etcétera (1939-1964: 12-24 y 33-44). Todavía la *Memoria* de 1975 (pp. 66-69) incluye una relación de veintiún anteproyectos de leyes o decretos que fueron informados por el IEP durante ese año, en materias tan diversas como la Ley de Bases del Código Civil, reformas de las leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal, servicios de empleo, Ley General Presupuestaria, Gobiernos Civiles, Fomento de la Minería o libertad de reunión en el ámbito sindical.

<sup>29</sup> Así, la orden de 1961 reitera sus tareas de asesoramiento al Gobierno y al Movimiento, «cada vez más importantes para la política del Movimiento y del Estado». Años después, el Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento 3176/1968, de 26 de diciembre, que aprobó el Estatuto Orgánico de su Consejo Nacional, consideraba al IEP entre las

Instituto ante los órganos del Movimiento, destacaban su eficacia no solo como órgano asesor, sino también como auténtica cantera del régimen e instrumento de formación de cuadros<sup>30</sup>.

Esta ambivalencia hacía evidentemente imposible la supervivencia de este organismo en el nuevo contexto democrático español surgido de la transición. Pero la salvaguarda de sus actividades generalmente reconocidas como más valiosas fue posible gracias un auténtico *encaje de bolillos* institucional, combinando —también aquí— reforma formal y ruptura sustancial hasta desembocar en el Centro de Estudios (Políticos y) Constitucionales. A ello dedicaremos los siguientes apartados.

### III. DEL IEP AL CEC... PASANDO POR EL IEA

Probablemente cabe decir, sin excesivo temor a equivocarse, que la (relativa) continuidad institucional entre el IEP y los posteriores CEC y CEPC ha

---

«organizaciones y servicios del Movimiento bajo la autoridad de la Jefatura Nacional» (arts. 43 a 47). Incluso en las postrimerías del régimen, el Decreto 921/1974 reiteraba su objetivo de «reactivar y dar mayor flexibilidad a las funciones de asesoramiento técnico al Consejo Nacional y al Ministro Secretario general, profundizar en el estudio y difusión de la Doctrina del Movimiento y atender especialmente a su aplicación en los órdenes económico, social y cultural»; e incluso parecía reforzar esta orientación al señalar: «1. Corresponde al [IEP] asesorar, en las esferas doctrinal y técnica, al Consejo Nacional y al Ministro Secretario general del Movimiento, debiendo emitir [...] los oportunos informes y dictámenes y evacuar las consultas que puedan interesar la Comisión Permanente del Consejo o el Ministro. 2. Asimismo [sus] órganos de gobierno [...] podrán por propia iniciativa, pero a través del Presidente y contando con la aprobación del Ministro Secretario general, elevar al Consejo Nacional los estudios y proyectos que estimen necesarios para el más exacto cumplimiento de sus fines. 3. El IEP deberá someter periódicamente su actuación a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, elevando al Pleno del mismo, para su aprobación, una Memoria anual explicativa de sus actividades» (art. 2).

<sup>30</sup> Así, la de 1960-1969 (pp. 64, 91 y ss.) resalta que «los Seminarios representan un instrumento muy útil y complementario en orden a las tareas que el Consejo Nacional encomiende o requiera» al IEP, y la respuesta a sus convocatorias «es un dato muy positivo en cuanto a la capacidad de movilización y de incorporación que mantiene este Órgano del Movimiento», detallando varias Jornadas de Estudios Políticos y Formación de Cuadros. Todavía la *Memoria* de 1975 (pp. 3-4) subrayaba que «el Consejo Nacional del Movimiento continuó recibiendo, a través de las publicaciones informativas y especializadas del Instituto, amplia información de las diferentes corrientes de opinión en la vida política nacional así como estudios especializados de la actualidad nacional e internacional».

sido posible gracias al nivel alcanzado (y generalmente reconocido) por sus clásicas y ya mencionadas actividades de estudio-formación, difusión-publicaciones y asesoramiento-documentación. Pero también que ello ha exigido quebrar cualquier vestigio de continuidad en lo referido a su sumisión al régimen autoritario, lo cual requirió una reforma radical en la configuración del organismo.

Este equilibrio entre continuidad (reforma) y cambio (ruptura) pudo lograrse, también aquí, gracias a la adopción de varias normas jurídicas. La primera de ellas fue el ya citado Real Decreto Ley 23/1977, de 1 de abril, «sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento<sup>31</sup>». En él, y en el contexto del «proceso político abierto [...] a partir de la aprobación de la Ley para la Reforma Política», se establece una «distinción, fácilmente perceptible, entre las funciones de naturaleza puramente política, desarrolladas hasta ahora por determinados órganos del Movimiento, y aquellas otras que trascienden a los intereses de carácter general [...] funciones sociales generalmente desarrolladas por la Administración pública en [...] nuestro entorno». En consecuencia, se faculta al Gobierno para suprimir «los órganos del Movimiento que [...] tengan atribuidas funciones o actividades de carácter político», garantizando, «dentro del marco de la Administración pública, el ejercicio de las acciones sociales hoy desarrollados por determinados órganos, asegurando los derechos legalmente adquiridos por los funcionarios».

Y eso es exactamente lo que hace el real decreto: según su art. 3, «la Secretaría General del Movimiento y los órganos [...] de carácter puramente político dependiente de la misma [...] quedan extinguidos»; mientras que los que «desarrollan funciones de carácter social serán transferidos a la esfera de la Administración pública, procediéndose, en su caso, a la creación de los órganos administrativos, generales o institucionales que el Gobierno considere más adecuados para el cumplimiento de los fines que actualmente [...] tienen asignados». Paralelamente, «los funcionarios de Carrera de los Cuerpos de la Administración del Movimiento se incorporan a la Administración Civil del Estado con pleno reconocimiento de los derechos administrativos y económicos adquiridos, constituyendo Cuerpos separados a extinguir»; «las vacantes [...] se proveerán por funcionarios» del Estado, y «los bienes que [...] integran el patrimonio de Movimiento Nacional quedan afectados e incorporados al

---

<sup>31</sup> *BOE* del 7 de abril. Sobre el contexto de esta norma, y en particular sobre el frecuente uso del real decreto ley como mecanismo reformista en este momento, previo a las primeras elecciones democráticas, puede verse Sánchez Navarro (1998: 53-56).

dominio público o al Patrimonio del Estado, según su naturaleza» (arts. 4 y 6), habilitándose al Gobierno para dictar las «disposiciones necesarias para la efectividad y desarrollo» de esta norma (art. 9). La transformación se cierra con la previsión de que «el Ministro Secretario General del Movimiento pasará a denominarse Ministro Secretario del Gobierno, correspondiéndole la Secretaría del Consejo de Ministros [...]» (disposición final primera).

Poco más tarde, el Decreto 1558/1977, de 4 de julio<sup>32</sup>, reestructuraba la Administración Central del Estado creando —entre otros— el «Ministerio de la Presidencia», al que quedaban incorporadas, entre otras «unidades y servicios», «las actualmente dependientes del Ministro Secretario del Gobierno» (arts. 1 y 9), y habilitando de nuevo al Gobierno para desarrollar la nueva estructura (D.F. 2.<sup>a</sup>). En el ejercicio de esta habilitación, el 28 de octubre se dictó el Decreto 2761/1977<sup>33</sup>, que articuló efectivamente la transición de un régimen a otro, combinando la ruptura formal con la continuidad sustancial. Y la ruptura es clara, porque la disposición final primera del decreto suprime, entre otros órganos y entidades del departamento, el Instituto de Estudios Políticos.

Ello no obstante, la continuidad de las señaladas actividades logró garantizarse por vía indirecta, utilizando a tal fin el Instituto de Estudios Administrativos (IEA) que, pese a su ámbito mucho más limitado, compartía algunos rasgos con el anterior<sup>34</sup>. En efecto, según el citado decreto, este organismo «se denomina a lo sucesivo Centro de Estudios Constitucionales», adscribiéndose «directamente al Ministro de la Presidencia»; y se le encomiendan misiones («realizar y promover estudios, en materias constitucionales, administrativas y sociales, y prestar asesoramiento y asistencia en las materias de su competencia») que inevitablemente remiten a las del IEP, tanto más cuanto a

<sup>32</sup> BOE del 5 de julio.

<sup>33</sup> BOE del 8 de noviembre.

<sup>34</sup> El IEA, creado por Orden de 21 de julio de 1966, era «una unidad especializada del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios» (antecedente de la Escuela —hoy Instituto— Nacional de Administración Pública), dependiente de la Presidencia del Gobierno, y donde comenzaron a destacar, en diversas funciones, nombres como los de José Luis Meilán, Gaspar Ariño, Santiago Muñoz Machado o Araceli Mangas. Para ejercer sus funciones de «promover y realizar estudios y trabajos de investigación sobre los distintos aspectos de la Administración Pública, española o extranjera, especialmente en lo relativo a la administración de personal y régimen de la Función Pública», convocaba plazas de investigadores, ayudas para proyectos de investigación y contaba, desde 1974 (Decreto 573/1974) con una Sección de Documentación orientada a tres parcelas de trabajo: «Legislación y jurisprudencia», «Documentación parlamentaria» y «Comunidades Europeas y Derecho Público».

continuación «se adscriben al Centro de Estudios Constitucionales el personal, el patrimonio y los recursos económicos» del organismo suprimido (arts. 2.3 y 8.1, y disp. final cuarta).

En definitiva, en el plano institucional el antiguo IEP se extingue; pero sus recursos humanos, económicos y materiales pasan («vía» Instituto de Estudios Administrativos<sup>35</sup>) al Centro de Estudios Constitucionales, plenamente inserto en la estructura orgánica del Estado y liberado de la profunda dependencia política del IEP. A este *nuevo* organismo se atribuyen en el plano funcional las actividades que habían proporcionado al Instituto su prestigio social y académico, completándose así, en este concreto ámbito, la «transición institucional» de la dictadura a la democracia: de la ley a la ley, del IEP al CEC..., pasando por el IEA.

#### IV. DEL CEC AL CEPC: AL SERVICIO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Naturalmente, el nuevo organismo presentaba diferencias importantes respecto al IEP. En primer lugar, y como ya se ha apuntado, es mucho más modesto, como muestra con claridad su estructura limitada a «A) El Director. B) El Consejo Rector, cuya composición y funcionamiento se determinarán por Orden de la Presidencia del Gobierno. C) El Secretario General. D) Los Departamentos de Estudios, de Documentación, de Relaciones e intercambios y de Publicaciones» (art. 8.2).

Poco después, esa estructura de gobierno se desarrollaba en una Orden del Ministerio de la Presidencia de 30 de enero de 1978<sup>36</sup>. De acuerdo con ella, y lógicamente subordinado al director, el secretario general estaba a cargo de la jefatura administrativa. En cuanto al «Consejo Rector», presidido por el ministro de la Presidencia, tenía como vicepresidente y secretario al director y al secretario general del Centro, respectivamente; y como vocales, al presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, al decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, y

<sup>35</sup> «El IEA no tenía la entidad del IEP, ni tampoco su marcado carácter político», por lo que «ante la opinión pública existió la necesidad de suprimir» este. Tras varias reformas, en 1977 el IEA acabó desplazando su sede desde Alcalá de Henares a Madrid, al Palacio de Godoy, donde el IEP estaba ya desde 1975: «Se unieron así los recursos de ambos institutos, tanto personales como materiales», por lo que la actual biblioteca del CEPC parte «del fondo [...] del IEP», formado «con las adquisiciones que se realizan a partir de 1940» (Gómez del Pulgar, 2012: 159-160; véase también Sáez Lorenzo, 2002).

<sup>36</sup> *BOE* del 2 de febrero.

a cinco catedráticos titulares de disciplinas relacionadas con la actividad del Centro, designados por el ministro, oída la Junta de Gobierno de la universidad correspondiente. Además, el ministro podía designar, a propuesta del director, no más de siete vocales entre personas destacadas en el campo de las ciencias sociales.

Se preveían además unas «Comisiones Científicas», definidas como «órganos especializados de estudio e investigación, en las materias específicas de la competencia del Centro [...] creadas y reguladas por el Ministro de la Presidencia, a propuesta del Director» del mismo, y que inevitablemente recuerdan a las antiguas secciones del IEP. Sin embargo, cabe señalar que ni siquiera las primeras memorias disponibles de esta nueva etapa, correspondientes a los años 1979 y 1980, mencionan actividad alguna del Consejo Rector ni de estas comisiones. Por el contrario, sí detallan numerosos estudios y dictámenes encargados a diversos especialistas, frecuentemente sobre materias cuyo desarrollo normativo era necesario tras la aprobación de la Constitución.

En definitiva, despojado de las secciones (o comisiones científicas) que habían protagonizado sus tareas asesoras y consultivas, el CEC centró su actividad en aquellos aspectos de la herencia del IEP que generalmente se reconocían como más valiosos, y que vienen a coincidir con lo que las memorias del Instituto denominaban «los métodos clásicos»: enseñanza, publicaciones, documentación y elaboración de informes. A tal fin, la citada orden ministerial estableció la existencia de unidades o «Secciones» dentro de cada departamento<sup>37</sup>.

Como es lógico, tales características encontraron reflejo en la normativa posterior del Centro. Así, apenas dos años más tarde, y «a la vista de la experiencia habida en [su] funcionamiento» desde 1978, otro real decreto estableció «un nuevo régimen orgánico y funcional<sup>38</sup>», que sustancialmente se conserva aún. Y ello a pesar de que el vigente Real Decreto 1269/1997, de 24 de julio, modificó la denominación del organismo por considerar que la actual (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) es «más comprensiva de sus competencias».

---

<sup>37</sup> Concretamente: en el de Departamento de Estudios, las secciones de Actividades de Estudios e Investigación y Actividades Docentes y Culturales; en el de Documentación, las de Documentación Científica, Documentación Informativa y Fondos Documentales; en el de Relaciones e Intercambios, las de Instituciones Nacionales e Instituciones Extranjeras, y en el de Publicaciones, las de Publicaciones Unitarias, Publicaciones Periódicas y Distribución.

<sup>38</sup> Real Decreto 1707/1980, de 29 de agosto, sobre organización y funcionamiento del Centro de Estudios Constitucionales (*BOE* del 4 de septiembre).

En el aspecto orgánico, el decreto de 1980 rediseñó sus «órganos de gobierno y administración» en términos que se han conservado sustancialmente estables hasta nuestros días (art. 2):

- Por una parte, se mantuvo (al menos, sobre el papel) un Consejo Rector cuya función (tanto en el decreto de 1980 como en el posterior de 1997) es la de «elaborar las directrices de actuación del Centro y velar por su cumplimiento», eliminando, pues, la de «asesorar» a su presidente (el ministro), que aún conservaba la orden de 1978<sup>39</sup>.
- Por otra, el director<sup>40</sup>, que aparece como auténtico centro de la vida del organismo en todas sus épocas, tiene rango orgánico de director general, es nombrado y cesado por real decreto a propuesta del ministro de la Presidencia, y conserva la condición de consejero nato de Estado<sup>41</sup>.
- Junto con él, el gerente, con categoría de subdirector general, reemplaza al anterior secretario general, encargándose de la jefatura administrativa.
- Finalmente, los anteriores departamentos se simplifican, reduciéndose a las dos subdirecciones generales aún hoy existentes: la de Publicaciones y Documentación y la de Estudios e Investigación<sup>42</sup>. Ambas vienen, pues, a traducir estructuralmente las grandes líneas de actividad que dieron al IEP el prestigio que después heredarían el CEC y el CEPC.

Así, a la primera le corresponden, fundamentalmente, las funciones de sustituir al director del Centro en caso de vacante, ausencia y enfermedad, gestionar y desarrollar el programa editorial, así como la Biblioteca, el Archivo General y los servicios de Documentación del Centro. Por su parte, la segunda es la encargada de «programar, promover y realizar los estudios, informes y proyectos de investigación necesarios para el ejercicio de las funciones

<sup>39</sup> Ambas normas introdujeron también algunos cambios en la composición de este Consejo Rector (generalmente, incrementando sus miembros) que no interesan aquí, entre otras cosas, porque el mismo nunca llegó a ser operativo hasta que en 2018 la Orden PCI/1127/2018 de 18 de octubre, designó al Consejo (BOE de 25 de octubre).

<sup>40</sup> O directora: desde 1977 (para ser más concretos, desde 1996) hasta la fecha de escribir estas líneas, tres mujeres han desempeñado este cargo (véase el anexo).

<sup>41</sup> Art. 8.2.h LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

<sup>42</sup> Quedaban, pues, extinguidos el Departamento de Relaciones e Intercambio y las secciones del mismo (Instituciones Nacionales y Extranjeras), cuyas funciones «pasarán a ser asumidas por los restantes órganos del Centro, en atención a sus respectivas competencias» (art. 9 RD 1707/1980).

atribuidas al Centro», y de desarrollar la actividad docente e investigadora del organismo. Ambas tendrán además «aquellas otras que les encomiende» su director (art. 6 del Real Decreto 1269/1997).

Inicialmente, esta estructura, tan magra en comparación con la de su antecedente institucional, se complementaba con la previsión según la cual el CEC «podrá encargar la realización de estudios o proyectos específicos a las personas que estime más idóneas para realizarlos sin que obste la condición de funcionario público que en aquéllas pueda concurrir», declarando a tal efecto que «el desempeño de cualquier cargo en el Centro de Estudios Constitucionales es compatible con la actividad docente<sup>43</sup>». Sin embargo, esta disposición desapareció en el real decreto de 1997, seguramente porque tal actividad de encargo (contratación) de estudios o proyectos específicos (importante, como se ha dicho antes con referencia a las memorias de 1979 y 1980, en los primeros años de vida del CEC) ha perdido mucha relevancia.

En el plano funcional, el decreto de 1980 señalaba que el CEC debía: «[...] *elaborar y promover tareas de investigación* sobre los caracteres, evolución y desarrollo de las instituciones de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos, en su proyección nacional e internacional. *Realizar, promover y publicar estudios* sobre cualesquiera materias relacionadas con las áreas de investigación a que se refiere el precedente aparatado. *Formar y custodiar un fondo documental y bibliográfico* sobre Ciencia Política, Teoría del Estado, Derecho Público y materias conexas. *Desarrollar ciclos y cursos de enseñanzas especializadas*». Y, solo en último lugar, «prestar asistencia y asesoramiento a la Presidencia del Gobierno», así como «realizar cuantos cometidos se le encomienden por el Ministro a quien el Centro está adscrito». La reforma de 1997 conservó sustancialmente esta regulación, pero introdujo un importante elemento de alcance transversal para toda su actividad al precisar que el CEPC debe «conceder especial atención, en el desarrollo de sus funciones, a [...] los países iberoamericanos y a las relaciones de éstos con España y con Europa<sup>44</sup>».

Las innovaciones se extendieron, asimismo, a la organización concreta de las actividades docentes. Así, a partir de 1979 y durante tres décadas, estas se orientaron a la obtención de un «Diploma de estudios superiores de Derecho Constitucional y Ciencia Política, expedido por el Centro», que alcanzó gran prestigio en el ámbito académico hispanoamericano<sup>45</sup>. A tal efecto, inicialmente se organizaban cinco «Seminarios monográficos de especialización»

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>44</sup> Artículos 1 RD 1707/1980 y 2.6 RD 1269/1997, respectivamente (cursivas añadidas).

<sup>45</sup> Y cuya 32.ª y última edición tuvo lugar en el curso 2009-2010.

cuatrimestrales, dirigidos por «especialistas [...] del máximo nivel», y abiertos a un número limitado de alumnos (muchos de ellos, becados por el propio Centro), previéndose que quienes «durante cuatro cuatrimestres consecutivos sigan al menos tres Seminarios en cada uno [...] podrán aspirar» a dicho diploma<sup>46</sup>. Posteriormente, el diploma pasaría a denominarse «en Ciencia Política y Derecho Constitucional», modificándose su estructura para que durase un único curso académico, combinando un cuatrimestre de seminarios preceptivos (sobre Filosofía, Historia, Ciencia Política, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo) y otro de seminarios facultativos, con un alto grado de optatividad y flexibilidad.

Esta organización se vio modificada por la entrada en vigor del Espacio Europeo de Educación Superior, de modo que, ya en 2010, y a efectos de adaptar estos estudios al nuevo marco, el diploma dejó paso al actual Máster en Ciencia Política y Derecho Constitucional, expedido por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)<sup>47</sup>. Se estableció así una solución original e innovadora, gracias a la cual el CEPC (un centro dependiente del Ministerio de la Presidencia del Gobierno, que no es estrictamente una institución académica y que carece de una «plantilla docente» propia, por lo que recurre para su actividad docente a profesores y expertos de muchas universidades españolas y extranjeras, que cambian frecuentemente) puede impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de máster. Y este es expedido por una universidad pública, igualmente dependiente del Estado (en este caso, del Ministerio de Educación), e igualmente peculiar, en tanto su actividad creció, se desarrolló y aún hoy podría decirse que gira fundamentalmente en torno a sus conocidos cursos de verano; pero se ha enriquecido con otros programas de estudios avanzados, de idiomas o de posgrado, de modo que tampoco tiene una «plantilla docente propia» ni expide títulos de grado, por lo que podría decirse que, en general, «no compite» con el resto de universidades españolas.

En el ámbito de las publicaciones, se han mantenido la intensa actividad, la estructura (publicaciones unitarias y periódicas) e incluso muchas de las colecciones y cabeceras que han sido esenciales en la formación de generaciones de académicos y profesionales, convirtiendo al CEPC (como en su día al IEP y al CEC) en referencia inexcusable para iuspublicistas y otros especialistas en las diversas ciencias sociales, tanto españoles como iberoamericanos.

---

<sup>46</sup> CEC, *Memoria* de 1979: 30-32. Esta *Memoria* es la primera de esta época, ya que la base histórica de memorias del Centro no conserva ninguna de los años 1976 a 1978.

<sup>47</sup> Véanse las memorias de 2010 y 2011, pp. 32 y 37, respectivamente. Sobre la UIMP, puede consultarse su sitio web institucional, <http://www.uimp.es/>.

Evidentemente, no tendría sentido mencionar aquí las diversas colecciones de monografías y todas las revistas editadas por el Centro, que han sufrido, como es lógico, diversas modificaciones a lo largo de estos cuarenta años, y son hoy fácilmente accesibles<sup>48</sup>. Pero sí lo tiene, por un lado, recordar que algunas de ellas (Clásicos Políticos o Civitas entre las colecciones; y la *Revista de Estudios Políticos* o la *Revista de Administración Pública*, entre las publicaciones periódicas) engarzan directamente con los tiempos del IEP, reforzando así la continuidad institucional que aquí venimos subrayando; y, por otro, que varias colecciones y cabeceras, nacidas tras la transición democrática, ya acumulan décadas de historia y de prestigio. Algo especialmente reseñable porque ha exigido una difícil y costosa adaptación a nuevos formatos, que no ha impedido conservar unos niveles de excelencia, por lo demás, general y formalmente reconocidos<sup>49</sup>. Hasta el punto de que no es exagerado afirmar que en España el CEPC es —en sus campos de actividad, naturalmente— una de las más importantes editoriales científicas, y no solo del ámbito público<sup>50</sup>.

En otro orden de cosas, debe hacerse una referencia, siquiera mínima, a las funciones de asesoramiento que tradicionalmente caracterizaron a este organismo. Unas funciones que (al menos, en cuanto que actividad formalizada, expresamente encomendada por algún órgano o institución al Centro como tal) no han desaparecido, pero sin duda han perdido gran parte de su dimensión histórica.

En efecto, en los años de la transición e implantación de nuestra democracia constitucional se encomendó al Centro y a su Departamento de Documentación, en el ejercicio de su competencia de «promover estudios en materias constitucionales<sup>51</sup>», la tarea de reunir un fondo documental en torno

---

<sup>48</sup> Vide el reiteradamente citado sitio <https://bit.ly/2Bg1DmT>. En lo que atañe concretamente a las revistas, su contenido es ya libremente accesible en su práctica totalidad a través de varias vías: web del CEPC, RECYT, DIALNET, CPAGE...

<sup>49</sup> Actualmente, cinco de las revistas editadas por el CEPC (*Revista de Estudios Políticos*, *Revista de Administración Pública*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, *Revista Española de Derecho Constitucional e Historia y Política*) gozan del certificado de «Revista Excelente» acreditado por la FECYT; mientras que dos colecciones de monografías (Estudios Constitucionales y Estudios Políticos) han obtenido el —mucho más reciente— «Sello de Calidad en Edición Académica» CEA/AQP, promovido por la Unión de Editoriales Universitarias (UNE) y avalado por la ANECA y la FECYT (<https://bit.ly/2DB7FQj>).

<sup>50</sup> En general, y como recuerda su sitio web, el CEPC aparece en todos los índices elaborados como una de las editoriales científicas de mayor calidad, lo cual se suma a otros muchos indicios de calidad formalizados.

<sup>51</sup> Art. 8.1 RD 2761/1977, de 28 de octubre (*vide supra*).

a la Constitución y aportar la información y documentación necesarias para elaborar la nueva legislación a partir de 1978. De este modo, y en un tiempo en que el acceso a documentación jurídica especializada era mucho más complicado que ahora, este organismo desempeñó una importante labor de asistencia técnica y documental durante el proceso constituyente, a partir de la creación de la Ponencia Constitucional de 1978<sup>52</sup>. Además, se desarrolló una importante tarea de selección y ordenación de documentación sobre las primeras elecciones democráticas de 1977 y de 1979.

Posteriormente, desde 1979, el trabajo se centró fundamentalmente en la confección de dosieres sobre materias de desarrollo constitucional, de derecho parlamentario y de derecho comparado (especialmente de los Estados europeos)<sup>53</sup>.

En los últimos tiempos, sin embargo, estas funciones de asesoramiento ya no se manifiestan habitualmente en la elaboración de propuestas normativas o en encargos de dictámenes, que tampoco pueden excluirse<sup>54</sup>. Ahora se tiende, más bien, a la formación de grupos de expertos que, a través de fórmulas distintas (encuentros, seminarios, ciclos, etc.) han intervenido en procesos de participación y debate sobre diversas cuestiones, que a veces se han visto

<sup>52</sup> Materializada en varios trabajos concretos, como un «vocabulario del Anteproyecto de Constitución» que indicaba los artículos en que aparecían las distintas voces; un estudio comparado del anteproyecto de Constitución, una vez finalizado el informe de la Ponencia, que destacaba las adiciones, supresiones y cambios de redacción y fue entregado a los componentes de la Comisión Constitucional del Congreso. Igualmente, se elaboró una «guía de los debates parlamentarios», de unas mil páginas, según el orden facilitado por el Cuerpo de Letrados de las Cortes, que fue entregada a los presidentes del Congreso y de su Comisión Constitucional (Sres. Álvarez de Miranda y Attard, respectivamente); así como unos estudios comparados del proyecto de Constitución, en tres volúmenes, que recogían los distintos pasos del texto constitucional y se entregaron a los miembros de la Comisión Constitucional del Senado; o unos «Debates parlamentarios sobre Comunidades Autónomas» que reproducían las discusiones habidas en los plenos del Congreso y del Senado en materia autonómica y se entregaron al ministro de las Regiones, M. Clavero Arévalo.

<sup>53</sup> Una vez más, gran parte de la documentación y de los dosieres producidos en los últimos años (al menos, desde 1998) pueden consultarse libremente en el enlace de «biblioteca y documentación» de la página web del Centro (<https://bit.ly/2HBaepy>).

<sup>54</sup> Así lo demuestra, por ejemplo, la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General elaborada por un grupo de expertos, a instancias del Gobierno a través de su ministro del Interior, sobre la posibilidad de facilitar el voto a «los electores desplazados [del País Vasco y Navarra] por la presión de la violencia terrorista» (*Memoria* de 2012, p. 57).

plasmados —total o parcialmente— en publicaciones y/o han llegado a traducirse en reformas normativas. En este sentido, cabe citar los trabajos que, en materia de reforma constitucional, reforma electoral y otras, dieron lugar a varios informes que coeditaron el CEPC y el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2006; 2009); o, más recientemente, el proceso de debate desarrollado en el Centro en la primera mitad de 2012 sobre «la ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno» por una comisión de expertos creada a tal efecto<sup>55</sup>.

Por último, cabe señalar que todas estas actividades exigieron naturalmente un importante desarrollo del fondo bibliográfico y documental, creándose un importante fondo de constituciones de diferentes Estados, documentación de las Comunidades Europeas y de países iberoamericanos, así como de temas de ciencia política, hasta conformar uno de los centros de documentación más importantes del momento por las fuentes con las que contaba. Una tarea que se ha mantenido hasta hoy, configurando una biblioteca especializada, pero de libre y fácil acceso para los investigadores, cuyos fondos superan actualmente los 90 000 títulos de monografías y casi 2000 de revistas, además de proporcionar valiosos servicios de documentación que tampoco procede enumerar aquí detalladamente<sup>56</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

Un gran observador, Alexis de Tocqueville, subrayó en su día la continuidad que, en el ámbito administrativo, sobrevivía frecuentemente a los grandes cambios políticos producidos por los procesos revolucionarios. Así, en Inglaterra, «la justicia y la administración conservaron sus formas y siguieron las mismas rutinas que en el pasado»; mientras que en Francia, «la constitución administrativa ha seguido en pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas. Se cambiaba la persona del príncipe o las formas del poder central, pero el curso cotidiano de los negocios ni se interrumpía ni se alteraba [...]

---

<sup>55</sup> <https://bit.ly/1gvcRV7>. Al hilo de este proceso, surgió la obra colectiva del mismo título (Wences, Kölling y Ragone, 2014).

<sup>56</sup> Véase Gómez del Pulgar (2012). Aunque sea tangencialmente, sí debe mencionarse que en el proceso de reforma de las Administraciones públicas desarrollado a partir de 2012, esta biblioteca se ha integrado, junto con las de otros organismos públicos (IEF, NAP, CEJ), en un sistema de gestión cooperativa, dando lugar a una nueva Biblioteca de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la Administración Pública y del Ministerio Público, que, en todo caso, respeta la autonomía sustancial del CEPC (*vide* el Real Decreto 521/2015, de 19 de junio).

pues si bien en cada revolución se decapitaba a la administración, su cuerpo permanecía intacto y vivo; las mismas funciones eran ejercidas por los mismos funcionarios; éstos transportaban su espíritu y su práctica a través de las diversas leyes políticas [...]. Su misión consistía en ser buenos administradores [...] antes que ciudadanos. Pasada la primera conmoción, todo seguía en el país como si nada hubiera sucedido» (1982, I: 201-202).

Se apuntaba así una «inercia institucional» (Hayward, 1976) que, sin duda, puede apreciarse también en la evolución del organismo que hemos tratado de estudiar en estas páginas. A pesar de las evidentes y radicales transformaciones experimentadas por su naturaleza y significado político, íntimamente ligadas al cambio del régimen en que nació el IEP, lo cierto es que no resulta difícil apreciar la existencia de una continuidad sustancial en algunas de las principales líneas de actividad desempeñadas por ese Instituto y por el Centro que vino a sucederle. De alguna manera, como observaba el genial analista galo de la primera mitad del siglo XIX, «las mismas funciones» siguieron siendo «ejercidas por los mismos funcionarios», conservando la calidad que habían adquirido y que, con toda seguridad, justificó esta supervivencia. En este sentido, esta evolución es la «historia de otra transición» o, adoptando y adaptando la voz unamuniana, una intrahistoria de la transición española a la democracia. Una (intra)historia que, por procedimientos reformistas estrictamente respetuosos con los cauces jurídicos establecidos («de la ley a la ley», en la conocida expresión de Torcuato Fernández Miranda), permitió, en el marco más amplio de la radical transformación del régimen político español, la también radical transformación de este organismo.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco la valiosa colaboración de E. Macarena Von Cartenn-Lichterfelde (subdirectora de Publicaciones y Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016-2017), particularmente importante en lo referido al Instituto de Estudios Administrativos y a las tareas que el nuevo organismo desempeñó durante el proceso constituyente.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Constitucionales (CEC) (1979). *Memoria*.  
— (1980). *Memoria*.  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) (2010). *Memoria*.  
— (2011). *Memoria*.  
— (2012). *Memoria*.

- (2016). *Memoria*.
- Consejo de Estado (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Madrid: Consejo de Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2009). *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*. Madrid: Consejo de Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez del Pulgar, G. (2012). La biblioteca del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: historia, colección y servicios. *Boletín ANABAD*, 62 (2), 157-169.
- Hayward, J. (1976). Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain. *European Journal of Political Research*, 4, 341-359.
- Instituto de Estudios Políticos (IEP). *Memorias: varias fechas (1939-1964) (1957 [3 vols.] (1960-1969) (1961) (1975))*.
- Sáez Lorenzo, C. (2002). El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Historia Constitucional*, 3, 309-320.
- Sánchez Navarro, Á. J. (1998). *La transición española en sus documentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Boletín Oficial del Estado.
- Sesma Landrín, N. (2004). Propaganda en la alta manera e influencia fascista. El Instituto de Estudios Políticos. *Ayer*, 53, 155-178.
- (2009). *Antología de la Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Boletín Oficial del Estado.
- Tocqueville, A. de (1982 [1856]). *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wences, I., Kölling, M. y Ragone, S. (coords.) (2014). *La ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## ANEXO. Directores del IEP, del CEC y del CEPC<sup>57</sup>

### IEP (1939-1977)

1. Alfonso García Valdecasas (1939-1943)
2. Fernando María Castiella (1944-1948)
3. Francisco Javier Conde (1948-1956)
4. Emilio Lamo de Espinosa (1956-1961)
5. Manuel Fraga Iribarne (1961-1962)
6. Jesús Fueyo Álvarez (1962-1970)
7. Luis Legaz Lacambra (1970-1974)
8. Jesús Fueyo Álvarez (1974-1977)

### CEC (1977-1997)

1. Fernando Prieto Martínez (1977-1979)
2. Francisco Rubio Llorente (1979-1980)

<sup>57</sup> Relación elaborada por Ricardo Banzo Alcubierre, y actualizada por el autor.

3. Francisco Murillo Ferrol (1980-1982)
4. Elías Díaz García (1982-1983)
5. Manuel Aragón Reyes (1983-1986, en funciones)
6. Francisco Laporta San Miguel (1986-1993)
7. Luis Aguiar de Luque (1993-1996)
8. Jaime Nicolás Muñiz (1996, en funciones)
9. Carmen Iglesias Cano (1996-1997)

CEPC (1997-actualidad)

1. Carmen Iglesias Cano (1997-2004)
2. José Álvarez Junco (2004-2008)
3. Paloma Biglino Campos (2008-2012)
4. Benigno Pendás García (2012-2018)
5. Yolanda Gómez Sánchez (2018-actualidad)