

ÁNGEL GARRORENA MORALES

DERECHO CONSTITUCIONAL

Teoría de la Constitución
y sistema de fuentes

Cuarta edición

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2020

- 1.ª edición, 2011
- 2.ª edición revisada, 2013
- 3.ª edición revisada, 2014
- 1.ª reimpresión de la tercera edición revisada, 2017
- 4.ª edición revisada, 2020



Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición 2020:

© ÁNGEL GARRORENA MORALES

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter @cepcgob

NIPO: 091-20-025-3

ISBN: 978-84-259-1832-2

Depósito legal: M-11812-2020

Fotocomposición e impresión: IMPRENTA TARAVILLA S.L.

Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid

Mail: taravilla.sl@gmail.com



PAPEL RECICLADO
LIBRE DE CLORO

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
NOTA PRELIMINAR	15
NOTA A LA CUARTA EDICIÓN	19
PRIMERA PARTE	
TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN	
Tema 1.—LA FORMACIÓN DE LA IDEA DE CONSTITUCIÓN Y SU INCORPORACIÓN A LA CULTURA JURÍDICA DE OCCIDENTE	23
I. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA VIDA EN COMÚN Y LA FUNCIÓN DEL DERECHO	24
II. DERECHO Y PODER EN LOS MODELOS PRECONSTITUCIONALES	25
1. Las dificultades del Derecho. Sus causas	25
2. Precedentes preconstitucionales de la aspiración a limitar jurídicamente el poder	27
III. EL TRÁNSITO DE OCCIDENTE A LA MODERNIDAD, PRESUPUESTO NECESARIO DE LA FORMACIÓN DE LA IDEA DE CONSTITUCIÓN.....	29
1. Una realidad nueva. La relación circular «protestantismo-capitalismo-constitucionalismo» y la apertura a un escenario social diferente	30
2. Un pensamiento nuevo. La concepción del mundo y del Derecho en la teoría liberal y en el iusnaturalismo racionalista	32
IV. «REVOLUCIONES ATLÁNTICAS» Y MOVIMIENTO CONSTITUCIONAL	33
V. LA FORMACIÓN DEL CONTENIDO DOGMÁTICO DE LA IDEA DE CONSTITUCIÓN	36
1. Los presupuestos pactistas de la idea de Constitución, clave de la ideología constitucional	37
2. «Soberanía de los propios ciudadanos» y «derechos retenidos». Ideología constitucional de la libertad	39
3. «Separación de poderes» y «subordinación del poder a Derecho». Ideología constitucional del poder	41

	<u>Págs.</u>
VI. LA FORMACIÓN DEL ELEMENTO TÉCNICO DE LA IDEA DE CONSTITUCIÓN	43
1. Norma formulada por escrito	43
2. Norma obra del «poder constituyente»	45
3. «Norma fundamental» y «Derecho de mayor valor» del Estado	46
4. Norma más estable que el resto de las normas: la rigidez constitucional	48
5. Norma eficaz sobre las demás normas: la nulidad del Derecho inconstitucional	50
VII. COROLARIO: LA FORMULACIÓN INICIAL DEL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN Y SU INCORPORACIÓN A LA CULTURA JURÍDICA DE OCCIDENTE	51
Tema 2.—EL DESARROLLO POSTERIOR DE LA IDEA DE CONSTITUCIÓN. SU ACCESO A NUEVOS CONTENIDOS	53
I. SOBRE EL SENTIDO ACUMULATIVO DE ESTE PROCESO	54
II. LA «CONSTITUCIÓN LIBERAL», PRIMERA ETAPA EN LA EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO. SUS SIGNOS DE IDENTIDAD	54
1. Autonomía de la sociedad	55
A. Separación sociedad-Estado. La sociedad civil	55
B. «Libertades negativas» y «abstencionismo del Estado», consecuencias constitucionales de esta separación	56
2. Estado de Derecho	58
A. Estado de Derecho e «imperio de la ley»: gobiernan las leyes y no los hombres	58
B. «Rule of law» y «Estado de Derecho», versiones continental y anglosajona del «imperio de la ley» ..	59
C. Principios que dotan de eficacia a la categoría Estado de Derecho	61
3. «Gobierno representativo»	62
A. El temor liberal a la democracia. Exclusión de partidos y sufragio de clase	62
B. «Gobierno representativo» y teoría liberal de la representación. Caracterización del mandato	65
III. LA «CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA», SEGUNDA ETAPA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDEA DE CONSTITUCIÓN	68
1. El acceso a la democracia. Partidos y Derecho; extensión del sufragio	68
2. Tardía recepción de la calificación «Estado democrático» en los textos constitucionales. La paradoja actual	70
IV. «CONSTITUCIONALISMO RACIONALIZADO» Y «CONSTITUCIÓN SOCIAL. EL TIEMPO DE WEIMAR COMO TERCER ESTADIO	71

	<u>Págs.</u>
1. Constitucionalismo racionalizado	72
A. La crisis de la democracia representativa y el «parlamentarismo racionalizado»	72
B. El debate sobre la compatibilidad entre democracia representativa y democracia directa	73
2. Estado social	75
A. Estado social y economía de mercado: transformación <i>desde el modelo, no frente al modelo</i>	75
B. Contenidos constitucionales vinculados a la nueva calificación del Estado: Estado intervencionista, derechos de <i>tercera generación</i> y transformación de la sociedad	77
C. El inquietante crecimiento del aparato del Estado, cara y cruz del Estado social	79
V. LA «CONSTITUCIÓN NORMATIVA» Y EL CONSTITUCIONALISMO DE ÚLTIMA GENERACIÓN	80
VI. ADDENDA: LA SEUDO-CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS MODERNAS AUTOCRACIAS	81
Tema 3.—TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA	85
I. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	86
1. Hacia una comprensión integral de la idea de Constitución	86
A. La polisemia del término. Sus acepciones	86
B. Valor decisivo e insuficiencia de la acepción formal. El error del positivismo. Acceso a un concepto integral de Constitución	88
2. Heterogeneidad de la Constitución. Diversidad de fuentes que pueden contenerla	90
3. Estructura y contenido de la Constitución. Sus partes	94
II. SINGULARIDAD DE LA CONSTITUCIÓN. «NORMA DOTADA DE SUPREMACÍA» Y «NORMA ABIERTA»	96
III. LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	99
IV. EFICACIA DE LA CONSTITUCIÓN	101
1. Sus cuatro formas de eficacia	102
A. La Constitución como norma para la producción de normas	102
B. La Constitución como norma para juzgar la inconstitucionalidad de las demás normas	103
C. La Constitución como norma para la interpretación del resto de las normas	104
D. La Constitución como norma de aplicación directa	106
2. Tipología de las normas constitucionales desde la perspectiva de su eficacia	107

	<i>Págs.</i>
3. Eficacia de la Constitución en el tiempo. Constitución y Derecho precedente	109
V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL	111
1. La rigidez constitucional y la doble naturaleza del procedimiento de reforma	111
2. Técnicas de rigidez	114
VI. JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ...	115
1. ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?	115
2. Formas de control en vía jurisdiccional	119
A. Sistema americano o de control difuso	119
B. Sistema austriaco o de control concentrado	121
C. Sistema mixto o de control abstracto por vía incidental	122
3. La ampliación funcional de los Tribunales Constitucionales	123

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Tema 4.—CARACTERIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA A TRAVÉS DE SU PROCESO CONSTITUYENTE	127
I. CARACTERIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	127
II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO «CONSTITUCIÓN DE RUPTURA»	129
1. Originalidad del proceso constituyente: ruptura desde la reforma	129
2. Consecuencias para el texto constitucional	132
III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO «CONSTITUCIÓN DE CONSENSO»	133
1. El consenso como técnica	133
2. Consecuencias del consenso para el texto constitucional ...	134
IV. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO «CONSTITUCIÓN LEGITIMADA POR REFRENDO POPULAR»	136
V. ADDENDA: LA INCIDENCIA DEL TIEMPO SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	137
Tema 5.—LAS DECISIONES CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES (I)	141
I. DECISIONES CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES. LAS CALIFICACIONES DEL ESTADO	142
II. EL ESTADO ESPAÑOL COMO «ESTADO DE DERECHO»	142

	<u>Págs.</u>
1. «Imperio de la ley» y asunción de los postulados básicos del Estado de Derecho por la CE.....	142
2. Los principios previstos en el artículo 9.3 de la CE como codificación constitucional del elemento técnico del Estado de Derecho	143
III. EL ESTADO ESPAÑOL COMO «ESTADO DEMOCRÁTICO»	148
1. El compromiso de la CE-78 con la democracia: el «principio democrático». Triple ámbito en el que actúa dicho principio	148
2. La disyuntiva <i>democracia representativa-democracia directa</i> en el constitucionalismo español y en la Constitución actual	152
3. Formas de la democracia en la Constitución española (I): la democracia representativa. Teoría constitucional de la representación política	153
A. Fidelidad de la teoría constitucional de la representación a la concepción liberal del mandato	153
B. Adquisición del mandato y condiciones para su perfección	155
C. Titularidad del mandato. ¿«Mandato de partido»? ...	157
D. Tensión entre el «principio democrático» y la concepción clásica del mandato representativo en la CE. Posición del Tribunal Constitucional	159
4. Formas de la democracia en la Constitución española (II): la democracia directa. Sus institutos	160
A. Iniciativa legislativa popular. Su regulación en Derecho español	160
B. Referéndum. Su régimen en la Constitución española y en la Ley Orgánica 2/1980, Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum	162
5. Los partidos políticos como instrumento esencial de la democracia. Su regulación	166
A. Los partidos políticos en el artículo 6 de la Constitución española	166
B. Las previsiones de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos	167
C. Financiación de los partidos políticos	169
Tema 6.—LAS DECISIONES CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES (II)	171
I. EL ESTADO ESPAÑOL COMO «ESTADO SOCIAL»	172
1. «Constitución económica» y economía de mercado	172
2. Corrección social del modelo	174
A. Previsiones en el ámbito de la intervención pública de la economía	174

	<u>Págs.</u>
B.	Previsiones en el ámbito de la concepción de los derechos 177
C.	Previsiones sobre la transformación real y efectiva de la sociedad; acerca del alcance del artículo 9.2. de la CE 179
II.	EL ESTADO ESPAÑOL COMO «ESTADO AUTONÓMICO» 181
1.	La cuestión de la organización territorial del poder en la teoría general 181
A.	Estado unitario y Estado compuesto como modelos básicos 181
B.	Formas del Estado compuesto. Estado federal y Estado regional. Sus caracteres 182
2.	La opción del constituyente español por el «Estado de las Autonomías» 186
A.	Antecedentes en nuestra historia constitucional 186
B.	El «Estado de las Autonomías» en la Constitución española de 1978 188
III.	LA OPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA POR LA MONARQUÍA. ¿EL ESTADO ESPAÑOL, «ESTADO MONÁRQUICO»? 191
1.	La Monarquía, <i>forma de Estado</i> ? Puntualizaciones necesarias 191
2.	La opción por la Monarquía como <i>forma de la Jefatura del Estado</i> 192
A.	El modelo de Monarquía establecido por la Constitución española 192
B.	Cuestiones relacionadas con su legitimidad 194
IV.	LA OPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA POR EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO. EL TEMA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO 195
1.	La cuestión de las formas de gobierno en la teoría general. Parlamentarismo y presidencialismo 195
2.	La incompatibilidad de la Monarquía con la forma presidencial y la opción por el régimen parlamentario en la CE 199

TERCERA PARTE

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL
DE FUENTES DEL DERECHO

Tema 7.—	SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FUENTES DEL DERECHO. LA CONSTITUCIÓN. EL SISTEMA EXTERIOR DE NORMAS 203
I.	ORDENAMIENTO JURÍDICO Y CONSTITUCIÓN 203

	<u>Págs.</u>
II. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA QUE REGULA EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO	204
1. La Constitución, norma para la producción de normas ...	204
2. La Constitución, norma para la ordenación del sistema de normas. Principios que la rigen. La condición de nuestro sistema de fuentes como «ordenamiento de ordenamientos»	205
3. Otras determinaciones de la Constitución sobre el sistema de normas	208
4. Addenda: El Título Preliminar del Código civil y la regulación «legal» del sistema de fuentes	208
III. LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DEL DERECHO	209
1. Su fuerza normativa. La supremacía constitucional	209
2. Su rigidez. La reforma constitucional	211
A. Iniciativa para la reforma	211
B. Procedimiento. Tipos de reforma	212
C. Límites a la posibilidad de la reforma constitucional	215
3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional como fuente supralegal	217
IV. EL SISTEMA EXTERIOR DE NORMAS	218
1. Los Tratados internacionales y su recepción por el Derecho interno	218
A. Tipos de Tratados internacionales	218
B. Sobre la forma de su recepción por el ordenamiento interno	219
2. El Derecho de la Unión Europea	221
A. Normas que lo integran	221
B. La incorporación del Derecho europeo al Derecho interno. Sentido de la primacía de aquél	222
Tema 8.—SISTEMA ESTATAL DE FUENTES	227
I. TEORÍA DE LA LEY EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	227
1. La ley en la teoría clásica. Sus dos versiones: « <i>ley material</i> » y « <i>ley formal</i> »	227
2. El concepto de ley en la Constitución española	231
A. Concepción constitucional de la ley	231
B. El «principio de legalidad» en la Constitución española	232
C. Sentido y alcance de la «reserva de ley»	233
3. Los caracteres de la ley en la Constitución española	234
II. LEYES DE PRODUCCIÓN PARLAMENTARIA	237
1. Ley ordinaria	237
2. Ley orgánica	238

	<u>Págs.</u>
III. NORMAS DEL GOBIERNO CON VALOR DE LEY	243
1. Decreto-ley	244
2. Decreto legislativo	249
IV. EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO COMO FUENTE SECUNDARIA	251
V. RELACIONES ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO EN NUESTRO SISTEMA DE FUENTES	252
VI. OTRAS FUENTES CON VALOR DE NORMAS PRIMARIAS. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. OTROS	254
Tema 9.—SISTEMA AUTONÓMICO DE NORMAS	257
I. LEYES ESTATALES PARA LA DETERMINACIÓN DEL SISTEMA AUTONÓMICO DE FUENTES	257
1. Su justificación en la lógica del modelo	257
2. Los Estatutos de Autonomía	258
A. Consideraciones generales, contenido y procedimiento para su adopción	258
B. Naturaleza jurídica	262
3. Las leyes especiales del artículo 150 de la CE	266
A. Leyes marco	267
B. Leyes orgánicas de transferencias	268
C. Leyes de armonización	270
II. LAS NORMAS DE PRODUCCIÓN AUTONÓMICA	271
1. Las leyes autonómicas	272
2. Normas del Ejecutivo autonómico con valor de ley	274
3. Reglamentos autonómicos	275
III. LAS FUENTES NO ESCRITAS Y SU POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: COSTUMBRE Y PRINCIPIOS GENERALES	275
BIBLIOGRAFÍA	277