



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

**JORNADA:  
EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL  
PREÁMBULO DE LAS LEYES**

*Manuel Jiménez de Parga  
Real Academia de Ciencias  
Morales y Políticas*

12 de noviembre de 2009

# EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS PREÁMBULOS

## I. Los Preámbulos no son retórica vacía

Es cierto que la palabra “retórica” tiene varios significados en la lengua española. Según el Diccionario de la Real Academia, puede ser el arte del buen decir, pero también se aplica la misma palabra para calificar el raciocinio sofisticado carente de validez en su ámbito. Cuando en la literatura jurídica se afirma que algo es pura retórica se suele entender que es un enunciado sin eficacia, algo que no obliga en derecho.

Desde hace unos meses se está poniendo sobre el tapete esta última acepción de la retórica. El motivo son los textos nuevos de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, algunos todavía en tramitación. En los Preámbulos de esos documentos se incluyen expresiones anticonstitucionales. Sus promotores las intentan justificar advirtiendo que son pura retórica, o sea que con su vaciedad jurídica no colisionan con los principios y normas de la Constitución de 1978.

He aquí una interpretación errónea, a mi juicio, de los que son los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía.

Ha contribuido a crear el confusionismo presente la equiparación de los Preámbulos de los Estatutos a las Exposiciones de Motivos que normalmente encabezan las leyes. Se trata, sin embargo, de dos clases distintas de textos. En las Exposiciones de Motivos, como su nombre indica, el legislador explica las razones que le han llevado a elaborar las nuevas normas. El Preámbulo, por el contrario, anticipa las ideas que han de configurar el sistema, el régimen estatutario, debiendo manifestar las opiniones en las que la mayoría está de acuerdo.

La infravaloración de los Preámbulos ha sido rechazada por notables juristas que se han interesado por el tema. Y los “máximos intérpretes” de la Constitución, en importantes países, se han pronunciado ya con claridad. Lo dicho sobre las Constituciones es aplicable en España a los Estatutos de Autonomía, que son parte integrante del bloque de constitucionalidad.

En Francia, hasta la fecha relativamente reciente, se discutió acerca del valor normativo del Preámbulo de la actual Constitución de 1958. Se mantuvieron tesis diversas al respecto. Pero el 19 de junio de 1970 el Consejo Constitucional inició una notable jurisprudencia, según la cual el Preámbulo es “una disposición jurídica fundamental”, que limita la actividad de todos los órganos del Estado, incluido el legislador. Gracias al Preámbulo la declaración de derechos de 1789, el complemento de la misma que figura al comienzo de la Constitución de 1946 y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de las tres primeras repúblicas, integran hoy el derecho vigente. En virtud de este reconocimiento del valor jurídico del Preámbulo por el Consejo Constitucional de París, se ha podido afirmar, como lo ha hecho el decano Favoreu, que el derecho público anterior a 1970 es el viejo derecho público de Francia.

Ese viejo derecho público es, curiosamente, el que ahora se sigue profesando en España, y no precisamente por los catedráticos veteranos.

En los Estados Unidos de América, el Preámbulo de la Constitución es el auténtico “credo” que cualquier ciudadano recita sin titubear: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta ...”. Pero no se piense que sólo es un texto de pedagogía cívica, aunque esta función la cumpla efectivamente. Toda declaración de la Constitución norteamericana posee “la más fuerte fuerza vinculante”, jurídicamente hablando, o, para decirlo con palabras del Tribunal Supremo de Washington, en una famosa sentencia de 1958, “las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo ni unas consignas vacías de sentido. Son principios imperecederos, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación. Son reglas para gobernar”.

En la época en que yo estudiaba en París, a principios de los años cincuenta, mi maestro Georges Vedel nos enseñaba que con el Preámbulo “se podía introducir un cierto orden en el caos”, mientras que otros profesores ilustres afirmaban que “el Preámbulo tiene una importancia capital para determinar la naturaleza y la inspiración del régimen”, al ser “la expresión de la conciencia colectiva de la Nación en un momento dado”, o, también, “la expresión de las ideas sobre las que la mayor parte de los espíritus están de acuerdo” (R. Pelloux).

Esta valoración del Preámbulo de las leyes gana muchos puntos al tratarse de leyes constitucionales, en nuestro caso Estatutos. La Constitución no es una simple norma jurídica, sino una norma jurídico-política. Quiero con esto indicar que el intérprete de ella ha de utilizar unos criterios que sean fieles a la voluntad del constituyente, la cual ha quedado manifestada en el Preámbulo. Por ejemplo, en la Constitución Española de 1978, leemos: *“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de...”*.

Esa voluntad de la Nación española es la que, como pórtico, define el edificio.

Los Preámbulos de los Estatutos de autonomía, en suma, son “disposiciones jurídicas fundamentales”, vale decir, “reglas para gobernar”, las cuales, además sirven de guía a los intérpretes. En los Preámbulos se puede condensar lo que ese estatuyente quiere regular. Un Preámbulo bien redactado reduce las dudas y las incertidumbres que frecuentemente generan los documentos normativos.

## II. El Preámbulo del Estatuto de Cataluña

Es ambicioso el Preámbulo del proyecto de Estatuto de Cataluña en cuanto abriga un deseo ardiente de conseguir poder, pero resulta anticonstitucional. No se califica adecuadamente ese texto diciendo sólo que es inconstitucional. El enjuiciamiento ha de ser más severo. No basta con afirmar que resulta inconstitucional. Es anticonstitucional.

Como tengo escrito en otro lugar, la norma inconstitucional es la que viola un principio o precepto de la Constitución. La declaración de inconstitucionalidad afecta a un componente del Ordenamiento, sin que resulte lesionado el conjunto de principios y reglas que lo integran. La disposición anticonstitucional, en cambio, aspira a cambiar los cimientos del edificio jurídico-político. Todo se derrumba. Sobre el solar de lo que antes había se pretende levantar otra manera de convivir políticamente.

He aquí lo que tendríamos si un día entrase en vigor el propuesto Estatuto de Cataluña. La Nación española, de unidad indisoluble, patria común e indivisible de todos los españoles, dejaría de ser el fundamento del sistema constitucional. El artículo 2 de nuestra Gran Carta se convertiría en letra muerta.

Algunos de los que defienden la corrección jurídica del proyecto de Estatuto alegan que las afirmaciones más discutibles, las más radicales, se encuentran en el Preámbulo. Para ellos estas declaraciones son intrascendentes. El Preámbulo -sostienen- no contiene normas jurídicas, directamente aplicables, sino postulados políticos y morales. Resultaría irrelevante para el Ordenamiento constitucional que se afirmase, por ejemplo, que "Cataluña considera que España es un Estado plurinacional" o que "El derecho catalán es aplicable de manera preferente". Ninguna importancia poseen tales enunciados si no son luego incluidos en el articulado del Estatuto.

Con esta argumentación se está reproduciendo la distinción entre declaración de derechos y garantía de derechos. Fue una polémica que se entabló entre los juristas a finales del siglo XVIII. Los Preámbulos de los textos constitucionales (también ahora de los Estatutos de Autonomía) serían

demasiado imprecisos para poder ser considerados auténticas prescripciones, mandatos de hacer algo o de dejar de hacerlo. “Se enuncian en los Preámbulos principios de carácter político, o incluso de carácter moral, pero no hay en ellos reglas jurídicas de obligado cumplimiento”, se aduce en contra del valor de los Preámbulos.

Ha contribuido a crear el confucionismo la equiparación de los Preámbulos a las Exposiciones de Motivos que suelen encabezar las leyes. Se trata, sin embargo, de dos clases distintas de textos. Ya me he referido al asunto.

Ahora bien, en todos los Preámbulos constitucionales (también en los estatutarios) hay generalmente dos clases de afirmaciones. Unas son verdaderas prescripciones jurídicas que poseen la misma fuerza vinculante que los preceptos del articulado. Además de con las más asombrosas proclamas (“Cataluña es una nación”; “España es un Estado plurinacional”) nos topamos ahora con la siguiente declaración: “Este es un Estatuto de personas libres para personas libres”, lo que parece querer decir que se elimina de Cataluña cualquier tipo de dependencia o servidumbre que atente contra la libertad de las personas. ¿Sólo en Cataluña?

En el Preámbulo, sin embargo, abundan las proclamaciones que no son auténticas normas jurídicas. Valga un ejemplo: “Cataluña es un país rico en territorio y gente, una diversidad que la define y la enriquece desde hace siglos y la refuerza para el tiempo venidero”.

No es admisible, en el debate público de estos días, ampararse en las frases más o menos retóricas que figuran en el Preámbulo, carentes como tales de eficacia jurídica, para sostener que todo lo que se afirma en el Preámbulo no debe preocupar a nadie. La Constitución quedaría a salvo.

Los Preámbulos de las Constituciones (y de los Estatutos) deben ser redactados con especial cuidado ya que sirven de guía a los intérpretes. En ellos se condensa, en unos párrafos, lo que el constituyente (o el estatuyente)

quiere regular. Un buen Preámbulo reduce las dudas y las incertidumbres que frecuentemente generan los documentos normativos.

Ya he recordado que el profesor Vedel nos enseñó que con el Preámbulo “se puede introducir un cierto orden en el caos”. Y el maestro murió sin conocer el proyecto de Estatuto de Cataluña. ¿Qué nos diría ahora? El Preámbulo del proyectado Estatuto es, además de ambicioso y anticonstitucional, confuso, desordenado. Es el caos que, con su aguda mirada, entreveía el gran profesor francés.

Caótico y aislacionista. Juan Velarde Fuertes ha puesto de manifiesto que el proyecto de Estatuto está impregnado de un particularismo enfermizo: para poder “vivir aparte” se acepta vivir mucho peor. Las palabras de Ortega en 1932 recobran especial actualidad: “El problema catalán es un caso corriente de nacionalismo particularista”. No les importa romper vínculos con el resto de España. Se vivirá peor económicamente, culturalmente, judicialmente, financieramente, universitariamente, pero se vivirá aparte, de modo diferente. El gran objetivo, “el hecho diferencial”, al alcance de la mano.