



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

## Reunión de expertos sobre “El control constitucional del preámbulo de las leyes. A propósito del Preámbulo del nuevo Estatuto de Cataluña”

Carlos Flores Juberías

(Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia)

### Aportaciones para el debate

El debate que hoy se nos propone parece llamado a descansar sobre dos pilares, convenientemente explicitados en el título que lo encabeza: el de naturaleza más teórica en torno al valor normativo del preámbulo de las leyes y –como correlato de ello– a la cuestión de su sometimiento al control constitucional; y el de naturaleza más práctica, en torno a la efectiva constitucionalidad del preámbulo del reciente –y de momento, plenamente vigente– Estatuto de Cataluña, que de refilón podría propiciar también alguna reflexión sobre el caso andaluz.

Por mi parte, entiendo que la primera de las cuestiones ha sido magníficamente encuadrada por el Documento para el Debate presentado por el Prof. Tajadura, como no podía ser menos viniendo de quien durante los últimos años ha escrito abundantemente sobre la cuestión. Su tesis, que aun a riesgo de simplificación podría resumirse en la doble afirmación de que las disposiciones preambulares por sí solas no son fuente de derecho objetivo, y por lo tanto carecen de valor normativo directo, pero en cambio sí poseen un valor normativo indirecto –en cuanto el intérprete puede obtener la norma valiéndose tanto de la interpretación de las disposiciones del articulado como de las del preámbulo– y por lo tanto son un instrumento fundamental para la interpretación teleológica de la ley, me parece perfectamente asumible. Siquiera sea porque, como el propio autor se ha encargado de recordarnos, el propio Tribunal Constitucional dejó ya dicho en su temprana Sentencia 36/1981, de 12 de noviembre, que el preámbulo de una ley “no tiene valor normativo” aunque es “un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes”.

Quizás disponiendo de más tiempo y contando con la ayuda clarificadora del debate oral podría discutirle su tesis de que a la hora de interpretar una norma –especialmente, una de naturaleza tan eminentemente política como un Estatuto de Autonomía– el criterio teleológico, para cuya aplicación la lectura del preámbulo de la norma resulta de tantísima ayuda, no deba ser más que uno de los varios criterios hermenéuticos a disposición del intérprete, o su convicción de que éste debe ser libre de utilizar aquellos criterios interpretativos que considere más convenientes para conseguir una adecuada lectura de la norma concreta. Por mi parte, entiendo que la plena libertad en la elección de criterios interpretativos coloca al juzgador en una posición menos cercana a la del intérprete, y más próxima a la del creador de la norma, posición esta última en la que desde luego preferiría ver al legislador, o –llegado el caso– al propio constituyente; como entiendo que cuando la

voluntad del legislador es transparente, y no ha sido cambiada con el paso del tiempo, es a esa a la que debe atenderse el intérprete.

Hecha esa salvedad, yo preferiría centrar mi atención en la segunda de las cuestiones planteadas, y proponer algunas reflexiones en torno al texto de los Preámbulos de los nuevos Estatuto de Cataluña y Andalucía y a su problemático encaje constitucional. Y ello porque de los citados textos me llaman poderosamente la atención cuanto menos dos cosas.

La primera es la inusitada atención que ambos han venido suscitando desde el momento de su gestación, primero entre los propios parlamentarios –tanto los del *Parlament de Catalunya* y el Parlamento de Andalucía, como los de las Cortes Generales, que en virtud de los mecanismos de reforma estatutaria en vigor también fueron llamados a participar en su redacción– y a continuación entre los medios informativos, los analistas políticos y los expertos en Derecho constitucional que han venido debatiéndolos y analizándolos. Se habrá de admitir que rara vez el preámbulo de una ley suscita tanta atención, y que no es habitual que ésta sea incluso mayor que la suscitada por el propio articulado de la norma.

Y la segunda es su propio tenor literal. Como es sabido el Preámbulo del Estatuto catalán sostiene que “El Parlamento de Cataluña recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”, mientras que el andaluz afirma con una curiosa mezcla de barroquismo y laconismo que “El Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna. En 1978, los andaluces dieron un amplio respaldo al consenso constitucional. Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española”.

De entrada, llama la atención que el legislador haya querido de pronto renunciar a su condición de tal para convertirse en historiador –recordándonos cual fue el tenor literal del un manifiesto aprobado hace casi un siglo en Córdoba, o cual fue el sentido del voto de los andaluces en el referéndum constitucional de 1978–, en cronista parlamentario –aludiendo a la sensibilidad del *Parlament de Catalunya* hacia el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía catalana– y hasta en glosador –refrescándonos la memoria en relación con lo sostenido en el artículo segundo de la Constitución española–; tareas las tres plenamente loables, pero también enteramente ajenas a la misión del legislador, que no es otra que la de emitir normas jurídicas.

De lo anterior se deduce que –al menos en mi opinión– ni de la primera de las frases del Estatuto catalán que más arriba se ha entrecomillado, ni de las dos primeras frases igualmente entrecomilladas del Preámbulo del Estatuto andaluz cabe extraer la más mínima consecuencia jurídica, ni siquiera a partir de su utilización como criterio interpretativo de las normas jurídicas contenidas en su articulado. En los dos casos, el legislador se ha limitado a recoger unos hechos que al tiempo que son históricamente incontrovertibles, son jurídicamente irrelevantes en tanto que el legislador no se atreva a dar el paso –que muchos intuimos desearía haber dado, pero que en esta ocasión, sencillamente, no dió– de anudar a los mismos unas consecuencias jurídicas determinadas. Recordarnos que “el Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919” puede constituir una evocación histórica preñada de significado político, pero jurídicamente no equivale a sostener en una norma que Andalucía sea a día de hoy una “realidad nacional”.

Valoración distinta merece, en cambio, la última de las afirmaciones de ambos entrecorridos: la de que “La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”, y la de que “Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española”. En ambos casos el legislador se equivoca de medio a medio en su apreciación: es bien sabido que aunque la Constitución española “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, no contiene ni en ese artículo ni en ningún otro lugar un listado de cuáles vayan a ser los territorios llamados a constituirse en comunidades autónomas, ni mucho menos distribuye entre éstos la condición de “nacionalidad” y la de “región”, como demuestra el hecho de que algunas comunidades autónomas hayan pasado con el tiempo de considerarse lo uno a considerarse lo otro.

Con todo, lo grave de estas dos apostillas no radica –con ser esto ya relevante– en hallarse sustentadas en una apreciación errónea de lo sostenido por la Constitución, sino en el hecho de que de nuevo el legislador reniegue de su responsabilidad como tal y –sobre todo– de en que en este caso lo haga para convertirse nada menos que en constituyente, pretendiendo darnos una interpretación de lo dicho en el artículo segundo de la Carta Magna sin tener ni rango, ni competencia –ni, a lo que se ve, claridad de criterio– para ello.

A este respecto, la redacción del Estatuto catalán resulta mucho más preocupante que la de andaluz, toda vez que no conformándose con poner en boca del constituyente lo que el constituyente no dijo aunque quizás pensara –que Cataluña y Andalucía sean nacionalidades–, pretende poner en boca del constituyente lo que éste manifiestamente rehusó decir y –terminando de rizar el rizo– incluso lo contrario de lo que efectivamente dijo.

Se ha escrito tanto sobre el debate constituyente en torno a la redacción del artículo 2 de la Constitución, que sería inútil a estas alturas intentar añadir algo nuevo al respecto. Pero no por ello será ocioso recordar que la inclusión en el mismo del término “nacionalidades” respondió al deseo de posibilitar la integración en el marco constitucional de aquellos territorios llamados a constituirse en comunidades autónomas que no se sintieran identificados con el término “región”, sin por ello subvertir el principio –enunciado en ese mismo artículo– de la indisoluble unidad de la Nación española como fundamento de la propia Constitución. En otras palabras, que la inclusión en la Constitución del término “nacionalidad” se llevó a cabo con la expresa intención de poder seguir reservando en exclusiva el sustantivo “nación” para la española, de modo que la aplicación de éste en una norma jurídica a cualquier otro colectivo humano violaría frontamente tanto el espíritu del consenso constitucional –cosa, al parecer, de escasa importancia en los tiempos que corren–, como la voluntad del constituyente, y hasta la misma letra de la Constitución. Y a este respecto carece de relevancia que la letra del preambulo estatutario haya optado no por utilizar de manera directa el término “nación” sosteniendo que Cataluña lo sea, sino por acuñar un circunloquio tan extravagante como el de “realidad nacional”: según la Real Academia, “realidad” es “lo que es efectivo o tiene valor práctico, en contraposición con lo fantástico e ilusorio”, de modo que una “realidad nacional” no es otra cosa que una nación, del mismo modo que una “realidad gatuna” no sería otra cosa que un gato.

¿Tiene relevancia esta cuestión? Indudablemente sí: la inclusión de una referencia a la naturaleza nacional del pueblo catalán o a la condición de nación de la Comunidad autónoma de Cataluña no generaría *per se* consecuencia jurídica alguna, pero sentaría la base para una interpretación *en sentido nacional* de las normas contenidas en el resto del *Estatut*, y de cualesquiera otras que le fuesen a dar desarrollo. Que a fecha de hoy sea difícil prever cuál sería en última instancia el sentido exacto de esa interpretación, y cuales

serían –si los hubieran– sus límites, no quita un ápice de gravedad a la cuestión. Es más: si acaso le añade la gravedad suplementaria que entraña la indeterminación de cuáles serían las consecuencias últimas de esta enigmática dicción.

**Prof. Dr. D. Carlos Flores Juberías**

Departamento de Derecho Constitucional  
y Ciencia Política, Universidad de Valencia  
Facultad de Derecho. Avenida de los Naranjos, s/n  
46071 Valencia (España)  
Tel.: (34) 96 382 8587. Fax: (34) 96 382 8119  
e-mail: carlos.flores@uv.es