

JORNADA SOBRE EL VALOR CONSTITUCIONAL DE LOS PREÁMBULOS DE LAS LEYES

APUNTES SOBRE LOS PREÁMBULOS Y SU VALOR JURÍDICO

Josep M^a Castellá Andreu
Universidad de Barcelona

I. La diferencia entre preámbulos y exposiciones de motivos que se deriva de las normas de derecho parlamentario con respecto a las leyes (la exposición de motivos acompaña al proyecto o proposición de ley; el preámbulo acompaña a la ley aprobada), no se suele cumplir en la práctica: buena parte de las leyes van precedidas de exposiciones de motivos. Normalmente las constituciones tienen preámbulos, las leyes exposiciones de motivos. Hay particularidades: la reforma constitucional de 1992 iba acompañada de una exposición de motivos. Los estatutos, en su primera versión y en la reformada, incluyen preámbulos (el caso de la reforma del Estatuto valenciano del 2006 es único porque tiene tanto preámbulo como exposición de motivos). Los tratados de la Unión Europea van precedidos de un preámbulo (así el TUE, o el Tratado Constitucional o el T. de Lisboa). Ha habido casos en que algunas afirmaciones –o su ausencia– de los preámbulos han generado una gran polémica social y política, más incluso que la parte dispositiva (así, la falta de referencia a la herencia cristiana en el Tratado Constitucional de la UE, las referencias a la realidad nacional en los estatutos catalán y andaluz de 2006 y 2007 respectivamente).

II. El tipo de lenguaje de preámbulos y exposiciones de motivos suele ser distinto. Solemne, conciso, declarativo de la voluntad del poder constituyente en el primer caso; explicativo del contenido y estructura de la ley, justificativo de los objetivos de la misma, en definitiva, descriptivo y, por lo general, más largo, en las exposiciones de motivos de las leyes.

III. Tanto el preámbulo como la exposición de motivos forman parte de la norma en la que se integran. Por eso pueden ser enmendados a lo largo del debate parlamentario. Tienen valor jurídico, aunque no dispositivo. Su valor jurídico es interpretativo, aunque no sea igual en el preámbulo que en la exposición de motivos. En el caso de los preámbulos condensan y resumen las decisiones políticas fundamentales contenidas en el texto constitucional en forma de valores, principios y reglas (son los objetivos de la Constitución) y aluden al origen del poder (el titular de la soberanía). Prima el criterio interpretativo de dar unidad y coherencia a la Constitución. En el caso de las exposiciones de motivos expresan la voluntad del legislador y de la ley. En este caso sirve como criterio hermenéutico de las disposiciones de la ley, pero no el único ni siquiera el principal.

IV. El Tribunal Constitucional ha dejado claro, ante la solicitud de declaración de inconstitucionalidad y de nulidad por parte de los recurrentes en un recurso de inconstitucionalidad, que el preámbulo y la exposición de motivos “carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad” (STC 150/1990, f.j. 2).

V. El preámbulo del Estatuto catalán de 2006 definitivamente aprobado es largo, reiterativo, minucioso, y contiene algunas afirmaciones polémicas en términos jurídicos: a) el fundamento del autogobierno en la Constitución “y los derechos históricos del pueblo catalán que en el marco de aquella...”; b) dichos derechos históricos dan origen al reconocimiento “de una posición singular de la Generalitat”; c) Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en “el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España”; y sobre todo d) “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido a Cataluña como nación de una manera ampliamente mayoritaria. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”.

A la luz de las consideraciones precedentes entiendo que hay que interpretar estas aseveraciones de acuerdo con la parte dispositiva del Estatuto, y por supuesto, de acuerdo con la Constitución. Si hay problema de constitucionalidad que merezca una declaración de inconstitucionalidad o una interpretación conforme a la Constitución, será de aquellos preceptos que concretan las aseveraciones del Preámbulo, y serán estos los que deberán ser contrastados con la Norma Fundamental. Así,

- a) el fundamento del autogobierno queda expuesto en el art. 1 (de acuerdo con la Constitución y el Estatuto) y el art. 5 (“se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana”, sin mención expresa de la D. Adicional I, sino con base al art. 2, la DT 2 “y otros preceptos”). También alude a los derechos históricos los estatutos de Aragón (antes y después de la Reforma) y de forma elíptica el valenciano (ambos en texto articulado). En cualquier caso, expresamente se indica que los derechos históricos se interpretan de acuerdo con la Constitución.
- b) la posición singular de la Generalitat queda acotada en el art. 5 al referirse al derecho civil, la lengua, la cultura “y la proyección de estas en el ámbito educativo y el sistema institucional en el que se organiza la Generalitat”. La competencia en derecho civil está reconocida en el art. 149.1.8 CE (sobre su alcance se puede discutir a la luz de la interpretación entre dicho precepto y la concreta competencia del art. 129 EAC), sobre lengua se deduce del art. 3 CE que remite a los estatutos la determinación del régimen de cooficialidad, también la Generalitat dispone de competencias en cultura; y la organización institucional es la primera competencia de toda comunidad autónoma de acuerdo con el art. 148.1 (y el 152 en su dimensión de organización territorial), a lo que alude el art. 2 del Estatuto (de forma ambigua, y con algunos puntos discutibles). La existencia de asimetrías de carácter objetivo, basadas en hechos diferenciales a los que la Constitución reconoce una singularidad jurídica, no supone el reconocimiento de dos niveles de CCAA de tipo estructural.
- c) La diversidad de identidades de los pueblos de España (en plural) guarda relación con lo dispuesto en el Preámbulo constitucional “...proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus

culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Ello no altera el titular de la soberanía que es el pueblo español, en singular (art. 1.2 CE).

- d) Hay que distinguir al menos tres afirmaciones en el último punto del Preámbulo destacado como polémico: 1) la definición de Cataluña como nación remite a la efectuada en su día por el Parlamento catalán (resolución sin eficacia jurídica): es descriptiva de un hecho contrastable (no lo es, al menos de forma evidente, que se trate de un sentimiento o voluntad de la ciudadanía en su conjunto); 2) la referencia a Cataluña como nacionalidad en el art. 2 no es expresa, pues en dicho artículo no se indica cuales CCAA son nacionalidades y cuales son regiones, pero de los debates constituyentes cabe deducir que entre las primeras se incluye a Cataluña. Más relevante es que el Estatuto, de acuerdo con el art. 147.2 CE, autocalifica a Cataluña como nacionalidad (1979 y 2006, art. 1). Y 3) por ultimo, lo que no se desprende de ningún modo de la Constitución es que nacionalidad signifique “realidad nacional”. Ahí, el Estatuto da una concreción de la Constitución que no se corresponde con lo que la Constitución afirma. Coincido con el profesor J. Tajadura en el significado del concepto de nacionalidad como de nación cultural.