

LOS PREÁMBULOS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA ENTRE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y SU TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL*

MANUEL BONACHELA MESAS
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Granada

SUMARIO

- I. Introducción
- II. La significación política de Preámbulos y textos introductorios
- III. De la inexistencia de Preámbulo en la LRP al «valor jurídico» del Preámbulo de la CE
- IV. La obligatoriedad de las Exposiciones de Motivos y la eventualidad de los Preámbulos
 - V. Los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía
- VI. El «valor jurídico» del Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el FJ 7 de la STC 31/2010, de 28 de junio
- VII. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

Afrontar el comentario de cualquier Sentencia, especialmente si se trata de una Sentencia de un Tribunal Constitucional probablemente refleje más las carencias que los conocimientos de quien desarrolla el trabajo, máxime si se trata de una Sentencia como la 31/2010, de 28 de junio, que en su momento fue calificada de «dinosaurio jurídico»¹, y lo cierto es que, incluso en el muy limitado y concreto aspecto en que se propone el presente comentario, el relativo al «valor jurídico» de los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía, como se podrá comprobar son múltiples las derivaciones científicas, jurídi-

* Comentario al juicio de constitucionalidad desarrollado en el FJ de la STC 31/2010, de 28 de junio

1 Así la calificó J. DE ESTEBAN: «Amanece el pasado tras la Sentencia», *El Mundo*, 15 de julio de 2010.

cas y políticas que se han debido dejar aparcadas, en la mayoría de las ocasiones por alejarse del objeto central del análisis.

En tal sentido, se ha de precisar inmediatamente que no se propone estudiar el contenido íntegro de los Preámbulos de los textos a que se ha hecho referencia, sino sólo tomar en consideración aquellos «conceptos y categorías» —«derechos históricos», «nación» y «ciudadanía»— que fueron cuestionados por los recurrentes en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con objeto de mostrar su presencia en los Preámbulos y/o en la parte dispositiva de todos los Estatutos de Autonomía, pero exclusivamente a efectos de subrayar su formulación en cada uno de ellos y, sobre todo, para exponer la evolución cronológica de sus contenidos a este respecto, desde los textos iniciales hasta las reformas posteriores, porque no sólo la presencia o ausencia de tales «conceptos y categorías» y su formulación específica de un modo u otro en cada texto parece resultar significativa, sino también la propia presencia o ausencia de Preámbulo en el respectivo Estatuto.

Unos «conceptos y categorías» que tampoco han sido objeto de estudio específico, ni en relación con su significado científico ni respecto a la consideración que ha merecido al Tribunal Constitucional su proyección en el articulado del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el primer sentido, por tanto, no se ha abordado su estudio no ya sólo desde el punto de vista de otras disciplinas científicas ajenas al mundo del Derecho, sino ni siquiera mostrando el significado y desarrollo de tales «conceptos y categorías» dentro del mundo jurídico y exponiendo sus múltiples proyecciones posibles.

En el segundo, se ha limitado el trabajo al estudio del que se ha estimado como su objeto central, el «juicio de constitucionalidad» desarrollado por el Tribunal en el Fundamento Jurídico 7 de la mencionada Sentencia, lo que ha exigido retomar el debate sobre el significado político y el «valor jurídico» de los textos introductorios que se anteponen a la parte dispositiva de los textos legales, tanto en la doctrina como, lógicamente, en la jurisprudencia del mismo Tribunal Constitucional.

Eso sí, en el contexto de un país como el nuestro, donde en la historia más reciente contamos con una trayectoria especialmente significativa respecto al contenido de los textos introductorios incorporados en los textos legales relativos a la organización territorial del Estado, y donde la propia presencia o ausencia de Preámbulos en los textos legales recientes más relevantes no ha dejado de plantear también debate, no sólo sobre su trascendencia política sino también y, por lo que ahora interesa, sobre su significación jurídica.

En el primer aspecto, no se pretende extraer ninguna formulación de carácter general al respecto, pero algunos de los textos introductorios de algunos textos legales relativos a este tema durante el franquismo y el inmediato postfranquismo merecen, sin duda, algún comentario, tanto aquellos que eliminaron contenidos de la organización territorial establecida bajo la II República como los que pretendían restablecer, aunque fuera parcialmente, algún tipo de descentralización territorial durante el inmediato postfranquismo.

Del mismo modo, que un texto legal que no incorporaba una parte expositiva, como ocurrió con la Ley para la Reforma Política, se pueda considerar como punto de partida

para resituar entre nosotros el debate sobre la trascendencia política y el significado jurídico de los Preámbulos merece alguna consideración, como también el hecho de que cuando se elabora la Constitución de 1978 el proceso de redacción de su Preámbulo siga un procedimiento específico y su texto exprese un significado político concreto.

Además, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, los Preámbulos no sólo cumplen una función política y tienen una determinada significación jurídica sino que, desde el propio origen del concepto de ley racionalista, también se les atribuye una función pedagógica.

No en vano afirmaba F. Ost, en una obra realmente sugerente y extraordinariamente erudita, que «nuestros nomógrafos bien sabían (...) que la pedagogía era la clave del éxito», así que la ley «no sólo debía ser sencilla y clara, y, de ser posible, ir acompañada de un Preámbulo explicativo, para ser comprendida (y ante todo, amada) por todos, sino mejor aún, nada menos que el legislador sería el pedagogo de la nación, el “tutor del pueblo”, según escribió Rousseau».

Porque, en su opinión, «desde su origen, la ley no es el producto de trabajos especializados y técnicos», sino «el fruto de una afiebrada elaboración colectiva que parece haber recorrido todo el siglo XVIII». La ley se «hacía» en los salones y se redactaba en los innumerables círculos que, desde Fénelon a Rousseau, pasando por Mably y Diderot, dieron lugar a una «auténtica corriente literaria» denominada el «género nomográfico», llegando a existir, incluso, el «Club de los Nomófilos», fundado en París por Gilbert Rome, el miembro de la Convención que inventó el calendario revolucionario².

II. LA SIGNIFICACIÓN POLÍTICA DE PREÁMBULOS Y TEXTOS INTRODUCTORIOS

En efecto, sería a mediados del siglo XVIII cuando «los primeros positivistas» (Montesquieu, Bentham, Filangieri), como afirma M. Martín Casals en una obra pionera entre nosotros y a estas alturas ya clásica, desarrollan interés por la denominada «ciencia de la legislación», dando lugar a «la separación de los instrumentos de técnica legislativa de los elementos del Documento diplomático y la diferenciación moderna del acto legislativo»³.

La motivación contenida en los Preámbulos, tanto en esta época como en la legislación liberal del siglo XIX, expone las «razones» para justificar el contenido de la «parte dispositiva». Por tanto, desarrolla «un discurso instrumental, preparatorio o justificativo» y resulta un «elemento no esencial ni vinculante de la ley», aunque no exista unanimidad sobre el criterio al respecto seguido entre nosotros en la práctica legislativa decimonónica⁴.

2 OST, F.: «El tiempo del Derecho», Siglo XXI, México, 2005, pág. 219.

3 MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y Disposiciones Directivas». En Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL): «La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa», Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986, pág. 75.

4 A. DORREGO DE CARLOS afirma que «la obligación de acompañar los proyectos legislativos gubernamentales de una exposición justificativa, así como su posterior publicación junto a las leyes aprobadas en los

Su «significado originario» en el régimen constitucional, como lo denomina L. M^a Díez-Picazo, habría que encontrarlo en la existencia del «principio monárquico»⁵, al estar vinculado al hecho de la cotitularidad de la potestad legislativa entre el Rey y el Parlamento, cuando resultaba necesario «asegurar el royal assent para convertir los proyectos en leyes», de manera que su «razón de ser» radicaba en «persuadir al monarca de la bondad y conveniencia de los proyectos que le eran sometidos para su sanción»⁶.

Desde luego, como suele afirmarse generalmente, su «significado» resulta diferente en un Estado democrático o en uno que no reviste tal carácter⁷.

En una «concepción democrática», el legislador «no está obligado a motivar sus decisiones», porque, en opinión de M. Martín Casals, «no tiene necesidad de dar cuenta puntual de las razones de cada uno de sus actos legislativos», al responder de ellos cuando se somete a la voluntad del electorado. Su autoridad se encuentra en su legitimidad y no en «la corrección del procedimiento intelectual mediante el cual ejerce su función». De hecho, en el momento en que escribe considera que existe una «tendencia que lleva a (la) desaparición» del Preámbulo. Éste, considerado como «instrumento de técnica legislativa», era objeto de «poca atención por parte de los autores y de las Directrices legislativas», no sólo por su «carácter de declaración programática, desprovista de valor dispositivo», sino también porque «la práctica legislativa de bastantes países ha prescindido ya o tiende a prescindir del Preámbulo»⁸, proponiendo el autor una serie de criterios precisamente para poder «salvar» esa tendencia y conservarlo «como un instrumento más de técnica legislativa con una función propia dentro del texto de la ley, en el momento de su redacción»⁹.

Precisamente cuando había desaparecido de «la praxis legislativa alemana», el nacionalsocialismo lo «redescubre», afirma, con una «función eminentemente propagandística», de manera que en esa época el Preámbulo no sólo cumple la misión de «ac-

Diarios oficiales, tiene una larga tradición en España (a pesar de no estar expresamente establecida en ningún texto constitucional hasta el vigente) («Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental». En ALZAGA VILLAAAMIL, O.: «Comentarios a la Constitución española de 1978», Tomo VII, *Artículos 81 a 96*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1998, pág. 320. No obstante, cuando F. SANTAOLALLA LÓPEZ estudia el «sentido histórico de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», afirma que «si se desciende a la legislación ordinaria decimonónica, se comprueba que la misma carece generalmente de Preámbulos y, con mucho más fundamento, de Exposiciones de Motivos», un «tratamiento» de las Exposiciones de Motivos que «se mantiene durante todo el constitucionalismo español, incluido el de la II República» («Exposiciones de Motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N^o 33, Septiembre-Diciembre 1991, págs. 51-53).

5 Aunque afirma que se trata de una «hipótesis necesitada de la correspondiente verificación histórica» (DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *Anuario de Derecho Civil*, Tomo XLV, Fascículo II, Abril-Junio MCMXCII, pág. 531).

6 A este respecto, F. SANTAOLALLA LÓPEZ afirma que «de los datos que hemos podido recabar se desprende que el documento estudiado —se refiere tanto a Exposiciones de Motivos como Preámbulos— aparece en el constitucionalismo cuando se separan la facultad de aprobar normas jurídicas y la de su simple propuesta» («Exposiciones de Motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *op. cit.*, pág. 49).

7 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», Comares, Granada 1997, pág. 14.

8 L. JIMENA QUESADA recoge diversos autores franceses que critican con carácter general la que denomina «práctica excluyente del Legislador galo» en relación con las Exposiciones de Motivos y Preámbulos («Dirección política del Gobierno y técnica legislativa», Tecnos, Madrid, 2003, Nota 16, págs. 204-205).

9 MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y Disposiciones Directivas», *op. cit.*, págs. 76-77.

ercar el Derecho al Pueblo», sino también la de convencerle de la «corrección y necesidad» de la normativa que le acompaña, transmitiendo los valores del nacionalsocialismo, por lo que se le considera como «la parte más importante de la ley, y, en un doble sentido, va delante de la ley»¹⁰.

Entre nosotros, limitándonos específicamente a los problemas derivados de la organización territorial del Estado, el régimen franquista ofrece algunos ejemplos paradigmáticos de textos introductorios.

En efecto, el texto que precede a la parte dispositiva de la Ley de 5 de abril de 1938, por la que se establecía en su artículo segundo la «liquidación del régimen establecido por el Estatuto de Cataluña», se refiere a las consecuencias «estrictamente administrativas» derivadas del hecho de que el Estatuto de Cataluña —«en mala hora concedido por la República»— haya «dejado de tener validez», deduciendo, como «consecuencias prácticas de aquella abrogación», el «restablecimiento» de un «régimen de derecho público que, de acuerdo con el principio de unidad de la Patria, devuelva aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España»¹¹.

Por su parte, el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, que en su artículo primero establecía el «régimen común vigente» en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya para «la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios del Estado», afirmaba en su parte expositiva que «el sistema concertado que en materia económica rige en las Provincias Vascongadas, entraña un notorio privilegio con relación al resto del territorio nacional sujeto al régimen común». Dado que ambas provincias «se alzaron en armas (...) contra el Movimiento Nacional (...) correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional», procedía eliminar tales privilegios puesto que «no es, pues, admisible que subsista ese privilegio sin agravio para las restantes regiones que, con entusiasmo y sacrificio sin límites, cooperaron desde un principio al triunfo del Ejército (...)».

La «lealísima» Navarra, y Álava —que «no participó en acto alguno de rebeldía y realizó por el contrario aportaciones valiosísimas a la Causa Nacional que no pueden ni deben ser olvidadas en estos momentos»—, continuarían con el régimen específico con el que contaban¹².

La trascendencia política del contenido de este último Decreto-ley es tal que en 1968 el legislador franquista, aún afirmando en la parte expositiva que «las Exposiciones de Motivos no son normas jurídicas propiamente dichas», y «por encima de consideraciones de mera técnica legislativa, en atención a la finalidad que se persigue», dicta un nuevo Decreto-Ley manteniendo el articulado de aquél de 1937 pero suprimiendo al-

10 MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y Disposiciones Directivas», *op. cit.*, págs. 75-76. En concreto, respecto a los Preámbulos constitucionales, afirma J. EZQUIAGA GANUZAS que tanto en «los regímenes totalitarios como en los sistemas socialistas» se les ha reconocido «el máximo rango normativo con fines propagandísticos y para garantizar la aplicación de las normas de acuerdo con las pautas estatales», de modo que, en caso de discrepancia «el preámbulo prevalece sobre el articulado» («Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 20, enero-abril 1988, Nota 40, pág. 38).

11 BOE núm. 534, de 8 de abril.

12 BOE núm. 247, de 24 de junio.

gunos de los párrafos contenidos en el texto introductorio del mismo¹³, lo que, sin duda, puede constituir un caso único en el que la parte dispositiva de una norma jurídica contiene únicamente la supresión parcial del contenido expositivo de otra.

En consecuencia, la Ley de 8 de Noviembre de 1941, por la que se fija el nuevo cupo contributivo de Navarra, dentro de su especial régimen jurídico-económico, contiene un texto introductorio en el que se afirma que ante «los acontecimientos extraordinarios ocurridos en España durante estos últimos años, el sacrificio ingente de la gloriosa e inolvidable Cruzada y las ineludibles exigencias rectoras de la hora actual» —que han dado lugar a un aumento notorio en los gastos del Estado—, el Gobierno, «en elevada y patriótica concordancia con los comisionados de la Diputación Foral de Navarra que no han recatado la satisfacción que les produce cooperar a la obligada reconstrucción patria con el mismo espíritu que aportó aquella región a la Cruzada Nacional», han desarrollado un «conjunto total y acabado de reglas y disposiciones referentes a las exacciones fiscales del Estado en su aplicación al régimen privativo de Navarra en lo económico, que el Gobierno se complace en respetar por lo que tiene de peculiaridad histórica y tradicional, mientras no pugne con el interés, siempre supremo, nacional»¹⁴.

Con el tiempo, en un régimen caracterizado por la concentración de la potestad legislativa en el Jefe del Estado, serían «consideraciones de índole tecnocrática» las que, a juicio de L. M^a Díez-Picazo, explicarían el «florecimiento» de la práctica de anteponer textos introductorios a las normas legales, desde la denominada «época de la codificación administrativa de los años cincuenta», cumpliendo la función de «acreditar que la regulación legal adoptada era la única racionalmente posible y a la altura exigida por el conocimiento técnico-científico»¹⁵. Una práctica que, en opinión de F. Santaolalla López, habría supuesto un «giro copernicano» en la evolución histórica española al respecto y que habría sido «heredada» por el «sistema jurídico político» posterior al 15 de junio de 1977, sin «reparar en su posible inadaptación»¹⁶.

En el postfranquismo inmediatamente anterior a la celebración de esas primeras elecciones democráticas, resultan significativos algunos textos introductorios de los textos legales que iniciaron procesos, de descentralización territorial, tanto por recoger la voluntad política del legislador como por expresar el contexto jurídico y político en que se ubicaban tales procesos y sus límites, máxime cuando en algún caso establecieron formas de descentralización territorial que posteriormente no tuvieron continuidad en el tiempo, como ocurrió con el Consejo General de Cataluña.

En efecto, el RD 382/1977, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan otras propuestas de la Comisión creada para el estudio de su régimen especial, afirma en su texto introductorio que, «con previsión de la institucionalización de la Región, enunciada en la declaración de intenciones del Gobierno»,

13 Decreto-Ley 6/1968, de 6 de junio, por el que se modifica el Preámbulo del de 23 de junio de 1937 (BOE núm. 137, de 7 de junio).

14 BOE núm. 325, de 21 de noviembre.

15 Díez-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 531-532.

pretende seguir «con realismo y con total respeto al principio de legalidad un camino que pueda conducir a la institucionalización de todas las regiones», atribuyéndole al mencionado Consejo como «única misión, y sin perjuicio de su posible institucionalización posterior, la elaboración de un proyecto de Estatuto de Cataluña, cuyo conocimiento y aprobación, en su caso, corresponderá a las Cortes de la Nación».

El Consell General estaría compuesto por los Diputados y Senadores elegidos en las elecciones de 1977 en las cuatro provincias catalanas y por el Presidente y tres representantes de cada una de las Diputaciones, elegidos entre sus miembros (artículo primero, uno). En el artículo segundo se creaba con carácter transitorio una Comisión Gestora que tenía entre sus competencias la de «promover los acuerdos que sean precisos en las respectivas Diputaciones para la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Cataluña y aprobación del proyecto de sus Estatutos», que serían elevados al Gobierno «para su aprobación definitiva»¹⁷.

Por su parte, el texto introductorio del Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre, por el que se crea una Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, en atención a «las tradicionales características distintivas» de sus Diputaciones Provinciales, afirmaba en su parte expositiva que establecía «un régimen especial que se acompañará de una amplia transferencia de funciones a las mencionadas Corporaciones», lo que permitiría, «de una parte, implicar en el ejercicio de la actividad administrativa a sus destinatarios más próximos y, de otra, derogar aquellas normas cuya pervivencia no se encuentra justificada».

De este modo, el Real Decreto-Ley 20/1976, de 30 de octubre, derogaba el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, sobre régimen económico-administrativo de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, a petición de la Comisión de estudio creada para la implantación de un régimen administrativo especial en ambas, respondiendo, entre otros extremos, según afirmaba en su parte expositiva, a la «voluntad integradora de la Corona y a su deseo de lograr la plena participación de todos los pueblos de España en el actual proceso político», lo que «no representa privilegio alguno, pues, hasta que se acuerde legalmente lo procedente en cuanto al régimen administrativo especial de las provincias afectadas, continúa vigente para las mismas la legalidad común»¹⁸.

16 SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Exposiciones de Motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *op. cit.*, pág. 53.

17 Sin embargo, como es conocido, el Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, restablecía «provisionalmente» la Generalidad de Cataluña, afirmando en su texto introductorio que «hasta que se promulgue la Constitución, no será posible el establecimiento estatutario de las autonomías», de manera que «el restablecimiento de la Generalidad a que se refiere el presente Real Decreto-ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías», ni tampoco significaba «un privilegio ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España», porque, continuaba, «la institucionalización de las regiones ha de basarse principalmente en el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España, cuya indiscutible unidad debe fortalecerse con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno en las materias que determine la Constitución».

18 En este contexto, el Real Decreto-Ley 18/1977 de 4 de marzo, para la restauración de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya afirma en su texto introductorio que se restauraban las Juntas Generales de la Provincia de Guipúzcoa y las Juntas Generales de la Provincia o Señorío de Vizcaya, realizando una «reordenación interna de la organización provincial, de acuerdo con la tradición, mediante la cual las mismas competencias de las Diputaciones de régimen común se distribuyen o comparten de manera diversa».

Por último, el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, afirma en su texto introductorio la voluntad del Gobierno, recogida en su «Declaración Programática», de proceder «de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución», a la «institucionalización de las autonomías, anunciando la posibilidad de acudir a fórmulas de transición desde la legalidad vigente», basadas en «el principio de solidaridad entre todos los Pueblos de España, cuya indiscutible unidad debe fortalecerse con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno en las materias que determine la Constitución», de forma que lo establecido en su parte dispositiva no «condiciona» lo que pueda establecer ésta al respecto, «ni otorga privilegio alguno, ni prejuzga cual sea el territorio del País Vasco, sino que deja su determinación a la voluntad de las provincias que se mencionan, para que decidan libre y democráticamente su incorporación». La «mención a Navarra», se afirma, «en modo alguno prejuzga su Pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior», dado que «tiene otros precedentes históricos», unas «especiales circunstancias», en tanto que «posee un régimen foral, reconocido por la Ley de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno»¹⁹.

III. DE LA INEXISTENCIA DE PREÁMBULO EN LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA AL «VALOR JURÍDICO» DEL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

a) *La inexistencia de Preámbulo en la Ley 1/1977, de 4 de Enero, para la Reforma Política*

La «práctica legislativa» seguida también en otro momento histórico de nuestro pasado más reciente pone de relieve la importancia de un Preámbulo, o, más bien, en este caso, de un no Preámbulo.

En efecto, como resulta conocido, la Ley 1/1977, de 4 de Enero, para la Reforma Política, carecía de Preámbulo, cuando en el proceso de su elaboración el Gobierno había adoptado el proyecto con un texto con esa denominación²⁰ que para P. Lucas Verdú contenía el «techo ideológico» de la Ley²¹.

El «problema» causado por la desaparición del Preámbulo era calificado por este autor como «grave», ya que quienes se oponían a la reforma desde «posiciones rígidamente continuistas», podrían alegar que el Preámbulo «no vincula jurídicamente», en tanto que consiste en una «exposición de motivos políticos» que, como máximo, podría servir

19 En consecuencia, en su parte dispositiva «instituye» el Consejo General del País Vasco, definiéndolo en su artículo primero, uno, como «órgano común de gobierno» de las «provincias o territorios históricos» de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, que «decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente».

20 El texto del proyecto aprobado por el Gobierno el 10 de septiembre de 1976 se recoge en FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, P. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «Lo que el Rey me ha pedido, Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política», Plaza y Janés, Madrid, 1995, págs. 367-368.

21 LUCAS VERDÚ, P.: «La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez». Prólogo de E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos 1976. Nota en el APÉNDICE A), pág. 103, donde recogía el texto del Preámbulo.

«para interpretar todo el texto, pero sin aplicación inmediata mientras no se añadan artículos que concreten los puntos anteriores»²².

Eliminado por indicación del Informe que había elaborado el Consejo Nacional del Movimiento²³, sin embargo, en su opinión, contenía «la expresión de la nueva fórmula política antagónica con la contenida, por ejemplo, en la *Ley de Principios del Movimiento Nacional* de 1958», dado que «la octava Ley fundamental» recogía «numerosas afirmaciones políticas de cariz democrático, casi todas ellas contenidas en el preámbulo», y «referencias ideológicas homologables con Europa comunitaria», hasta el punto de que, en su opinión, «el preámbulo contiene una nueva fórmula política encaminada a justificar el futuro Régimen político que arranque de la Reforma Suárez»²⁴.

Otros autores de la época no compartían tales criterios respecto a las consecuencias derivadas de la exclusión del Preámbulo en la publicación de la ley. A este respecto, F. González Navarro estudiaba en su conocida obra las consecuencias de la eliminación del Preámbulo al analizar la «técnica normativa» de la Ley. Este autor estimaba que no se debía «lamentar» su supresión, por cuanto «aparte de ciertos lugares comunes sobre la democracia, la soberanía del pueblo o la supremacía de la ley» y de «subrayar el sentido instrumental del nuevo texto», así como «de cierto «tirón de orejas» a tanto sedicente portavoz de voluntades populares, nada había en ese preámbulo de mayor interés»²⁵. En definitiva, afirmaba, «no era un modelo de literatura política, ofreciendo además el doble inconveniente de irritar a un determinado sector de la clase política y de marcar un programa a las futuras Cortes, lo que tampoco parece oportuno»²⁶.

Desde luego, la omisión del Preámbulo en el Boletín Oficial de las Cortes fue «muy criticada» por los sectores más «progresistas» de la sociedad y «por las fuerzas de la oposición», como afirman P. Fernández-Miranda Lozana y A. Fernández-Miranda Campoamor²⁷, pero, en su opinión, una de las «funciones más importantes del preámbulo», la que consistía en «explicar el sentido último de la reforma como vía para dar paso a una legitimidad democrática, así como exponer la hondura y la sinceridad de las intenciones reformistas, ya estaba cumplida puesto que el texto lo conocía la opinión pública»²⁸, por lo que suprimiéndolo «no se renunciaba a su contenido, sino que se impedía a los integristas abrir un debate sobre teoría política», independientemente de que, en su opinión, «el preámbulo no formaba parte del texto legal, aunque pudiera tener un valor interpretativo»²⁹.

22 LUCAS VERDÚ, P.: «La octava Ley Fundamental...», *op. cit.*, pág. 67.

23 LUCAS VERDÚ, P.: «La octava Ley Fundamental...», *op. cit.*, APÉNDICE C, pág. 121.

24 LUCAS VERDÚ, P.: «La octava Ley Fundamental...», *op. cit.*, págs 66, 79, 99 y 67, respectivamente.

25 GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», Servicio Central de Publicaciones, Secretaría General Técnica Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, págs. 25-26.

26 GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», *op. cit.*, Nota 23, pág. 33.

27 FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, P. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «Lo que el Rey me ha pedido, Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política», *op. cit.*, pág. 235.

28 Desde luego, F. GONZÁLEZ NAVARRO lo incorpora como «texto aparecido en prensa» («La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», *op. cit.*, Nota 20, pág. 23).

29 FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, P. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «Lo que el Rey me ha pedido, Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política», *op. cit.*, pág. 245.

Sin embargo, desde el punto de vista de P. Lucas Verdú no estábamos sólo ante una cuestión política, ni siquiera sólo ante «una cuestión académica, sino de interés jurídico positivo», recordando al respecto que se plantearon «idénticas dudas» en la doctrina y jurisprudencia constitucionales francesas respecto al preámbulo de la Constitución de 1945, confirmado por la Constitución de la V República de 1958³⁰.

En principio, la exclusión del Preámbulo, desde el punto de vista de la «técnica legislativa», era calificada por este autor como una «incorrección» —además, «inexplicable»—, al presentar un proyecto «mutilado», un proyecto de Ley fundamental «descazabada», lo que calificaba de «disparate», no sólo porque el Preámbulo, en su opinión, contenía el «techo ideológico» de la reforma, «elemento esencial de la fórmula política de toda Ley constitucional», sino porque, además, la Ley sin el Preámbulo, «salvo su artículo 1 queda reducida casi a una simple reforma técnica». En definitiva, todo el «esfuerzo reformista» quedaba en «unos retoques técnico-jurídicos del sistema institucional muy amenazados por las modificaciones que sufra en las Cortes»³¹, una opinión no compartida por F. González Navarro, porque, en todo caso, afirmaba, «ahí está el artículo 1º, número 1»³².

Desde luego, se trata de un caso paradigmático que pone de relieve que la existencia o no de Preámbulo no es sólo una cuestión de «técnica legislativa» sino que, además y sobre todo, plantea y/o refleja indudables problemas políticos.

b) El «valor jurídico» del Preámbulo de la Constitución de 1978

A este respecto resulta sumamente ilustrativo otro episodio de nuestra más reciente historia, el del singular camino seguido para la elaboración del Preámbulo de la Constitución de 1978, detalladamente expuesto por R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva³³.

30 LUCAS VERDÚ, P.: «La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez», *op. cit.*, pág. 66. En una obra anterior, al abordar el tema de la incorporación de la Declaración de 1789 a diversos Textos constitucionales franceses, establecía que entre los autores franceses que «consideraron dotado de valor constitucional al preámbulo» se encuentran LAFERRIÈRE, DUVERGER, VEDEL y PINTO. Entre los que estimaban «desprovisto de valor jurídico al preámbulo» mencionaba a BURDEAU, PRELOT —que cree que «sólo tiene fuerza moral respecto al legislador; en cambio, valor positivo para el juez, y cita una decisión judicial en su apoyo del Tribunal de Sena (22 de enero de 1947... que, sin embargo, considera improcedente para el caso BURDEAU...» (LUCAS VERDÚ, P.: «Curso de Derecho Político», Vol. III, Tecnos, Madrid, 1976, Nota 50, págs. 51).

31 LUCAS VERDÚ, P.: «La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez», *op. cit.*, págs. 98-100.

32 GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», *op. cit.*, pág. 33. El artículo primero, uno, de la Ley establecía: «La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado».

33 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo». En ALZAGA VILLAMIL, Oscar (Dir): «Comentarios a la Constitución española de 1978», Tomo I, Preámbulo y Artículos 1 a 9, *Cortes Generales*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, págs. 43-75. Para P. LUCAS VERDÚ, «en realidad, el constituyente ha sido coherente consigo mismo al introducir el Preámbulo, porque, si a tenor del artículo 88, se exige que los proyectos de leyes vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, parece lógico que la Ley de leyes, la Constitución, cuente con un Preámbulo que cumpla idéntica misión para que lo ratifique su destinatario: el pueblo español» («Curso de Derecho Político». Vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 444).

Un Preámbulo que, en su redacción final, expresa «muy claramente», para los mencionados autores, la «ambigüedad» del proceso constituyente y la «voluntad negociada» de no plantear «uno de los problemas políticos claves de este proceso», la opción jurídico-política por «la reforma o ruptura constitucionales» que, sin embargo, se «replanteó, aunque fuese ocasionalmente», en el proceso de elaboración de la Constitución, e, incluso, «en el propio texto del Preámbulo finalmente aprobado»³⁴.

Un texto «de alguna forma, negociado que omitió toda referencia a la lucha por las libertades», en virtud de la «estrategia de la política de consenso, conveniente por otra parte»,³⁵ y que en su intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados E. Tierno Galván consideraba «fuera del compromiso interpretativo posterior y de la vigencia posterior de rango normativo y constitucional», porque «el texto que realmente (...) tiene vigencia normativa» es el que sigue a la expresión «la siguiente Constitución», por lo tanto, «no estamos discutiendo un texto constitucional», sino «un preámbulo explicativo»³⁶.

De este modo expresaba el problema más sustancial y reiterativo que tradicionalmente han planteado los Preámbulos constitucionales, el relativo a su «valor jurídico concreto», no en vano, como afirmara G. de Vergottini, «los «preámbulos» y las «declaraciones» antepuestas al Texto constitucional articulado «han suscitado siempre problemas específicos respecto a su valoración», siendo los dos contenidos sustanciales del debate los relativos a «si tales actos forman parte de la Constitución y si su contenido tiene valor normativo»³⁷.

En el primer sentido, para R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva el Preámbulo, «aunque antecede a la Constitución, no está dentro de ella. Mejor dicho, no forma parte de la misma», por lo que el Preámbulo «es anterior y exterior a la Constitución, de la que no forma parte, aunque sea inseparable de ella», pero «por sí mismo no dispone de virtualidad preceptiva»³⁸. Desde luego, en el Preámbulo de la Constitución de 1978, como en los demás de nuestro entorno jurídico y político, «no se contienen normas jurídicas», por lo que, en su opinión, no es susceptible de fundamentar pretensiones directamente alegables ante los órganos jurisdiccionales. Tiene «carácter explicativo y justificador de la operación constituyente», en la medida en que «trata de anunciar un cambio de régimen político y de identificar el sujeto que lo conduce, amén de exponer

34 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, pág. 53.

35 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, págs. 69-70. Para los autores no cabe duda de que la inclusión de Preámbulos en los Textos constitucionales y su «naturaleza rupturista es un proceder habitual no sólo en los sistemas democrático-liberales, sino también en los socialistas», si bien en estos casos significan «un punto de referencia ideológico de cambio de sistema» («Preámbulo», *op. cit.*, pág. 58).

36 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, págs. 72-73.

37 DE VERGOTTINI, G.: «Derecho Constitucional comparado». Traducción e Introducción por P. LUCAS VERDÚ, Espasa Calpe, Madrid 1985, pág. 163.

38 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, pág. 72-73.

Sin embargo, existen «excepciones a esta regla», entre las que consideran como la «más notable» el Preámbulo de la Constitución francesa de 1958, que «asume el de la Constitución de 1946 y la Declaración de Derechos de 1789», dado que, desde la decisión del Consejo Constitucional de 16 de junio de 1971, «se le ha reconocido valor preceptivo», por lo que «esta Declaración, el Preámbulo de 1946 y los principios fundamentales de las leyes de la República a los que se refiere, junto con el Preámbulo de 1958, tienen la consideración de fuentes constitucionales» («Preámbulo», *op. cit.*, Nota 77, pág. 73).

cuáles son sus objetivos fundamentales», unos cometidos, en cualquier caso, calificados como «de importancia», dado que la Constitución, «además de texto jurídico, es un documento de extraordinaria trascendencia política»³⁹.

Es cierto que las afirmaciones contenidas en el Preámbulo, afirma P. Lucas Verdú, «no son, *prima facie*, normas», sino «decisiones políticas»⁴⁰, pero, en su opinión, estas decisiones políticas «condicionan las disposiciones normativas del contexto constitucional, y en este sentido cabe, perfectamente, interpretarlas a la luz de esas decisiones», y dado que la Constitución es «un todo armónico y sistemático», en la medida en que el Preámbulo «forma parte de esa totalidad por su conexión de sentido y de finalidad, o sea, que expresa el *telos* de la Constitución, las decisiones que contiene cumplen función interpretadora de la misma»⁴¹. Precisamente ese «frecuente e intenso contenido ideológico» era el argumento que para G. de Vergottini explicaba que, con carácter general, se consideren «especialmente significativas» las disposiciones preambulares para «el proceso interpretador de toda la normativa constitucional»⁴².

Por ello, consideraban R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva que «se puede estar de acuerdo» con P. Lucas Verdú cuando afirma que el Preámbulo «integra el texto constitucional, aunque coincida en que no tiene carácter dispositivo»⁴³.

En efecto, este último, que se refiere a la existencia de una «notable perplejidad respecto a si el Preámbulo integra, o no, nuestro instrumento constitucional», afirma con rotundidad que «evidentemente, el Preámbulo integra el texto constitucional», pero «carece de valor normativo», dado que «viene a ser una mera exposición de motivos que no tiene carácter dispositivo, que no forma parte del texto estrictamente normativo del instrumento constitucional»⁴⁴. Sin embargo, que el Preámbulo carezca de «eficacia normativa inmediata no autoriza para considerarle como introducción retórica, estética o como conjunto de declaraciones de filosofía política». Desde luego, no tiene «la fuerza externa de preceptos articulados, ni tampoco en el sentido de formaciones inmediatamente aplicables», pero «posee valor jurídico». En su opinión, incluso «diversas decisiones políticas del Preámbulo han sido especificadas por el texto articulado de la Carta fundamental aunque sea de modo programático»⁴⁵.

39 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, pág. 73. Esa «trascendencia política» afirman estos autores que habría llevado a A. HERNÁNDEZ GIL a «diferenciar el Preámbulo constitucional de los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes, sobre cuya utilidad duda, mientras que valora el significado del primero» («Preámbulo», *op. cit.*, Nota 78, pág. 73).

40 G. DE VERGOTTINI subraya también tales contenidos cuando afirmaba que «el preámbulo contiene fórmulas promulgadoras, referencias a los precedentes que originaron la Constitución y muestra una motivación política; además, puede expresar promesas, auspicios, afirmaciones de principios, no siempre enunciables por normas articuladas textualmente» («Derecho Constitucional comparado», *op. cit.*, pág. 163).

41 LUCAS VERDÚ, P.: «Curso de Derecho Político». Vol. IV, *op. cit.*, págs. 446-447.

42 DE VERGOTTINI, G.: «Derecho Constitucional comparado», *op. cit.*, pág. 164.

43 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, Nota 76, pág. 73.

44 En su opinión, «...el Preámbulo aparece fuera del texto de la Constitución y así lo muestra su último párrafo. Carece, pues, de fuerza normativa...» (LUCAS VERDÚ, P.: «Curso de Derecho Político». Vol. IV, *op. cit.*, pág. 444).

45 LUCAS VERDÚ, P.: «Curso de Derecho Político» Vol. IV, *op. cit.*, págs. 443-445. En este sentido, afirma F. J. EZQUIAGA GANUZAS que «debido a las especiales características de la Constitución y en concreto de su preámbulo, el debate acerca del carácter normativo de éste ha sido especialmente importante», pero «los efec-

Más aún, para este autor, tanto en el Preámbulo como en los Títulos Preliminar y Primero de la Constitución se contiene «la fórmula política en cuanto expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura social», y en el Preámbulo «se configura dicha fórmula política en la medida en que alude a los diversos elementos que la componen». La «fórmula política», en su opinión, «sirve» para «interpretar el ordenamiento constitucional y, en este sentido, el Preámbulo tiene valor jurídico». No es «derecho directamente aplicable» pero «las decisiones que contiene sirven para interpretar la Constitución»⁴⁶, aunque resulta «discutible» que pueda adoptarse el Preámbulo como «parámetro» para el enjuiciamiento de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional de «una ley o disposición normativa con fuerza de ley que choque con alguna de sus afirmaciones»⁴⁷. Más aún, para R. Morodo y L. Murillo de la Cueva, «solamente» en la medida en que sus contenidos «enlacen con previsiones constitucionales podrán ser utilizados por el intérprete»⁴⁸.

En apoyo de sus tesis recogían diversas Sentencias del Tribunal Constitucional donde ya había establecido que los Preámbulos y Exposiciones de Motivos no pueden ser objeto de declaración de inconstitucionalidad, aunque sí elementos a tener en cuenta en la interpretación de las mismas⁴⁹. Una doctrina de la que ya se podía obtener, como afirmaba L. López Guerra, al menos una «conclusión clara», la de que constituyen «un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes»⁵⁰ y que, con carácter general, partía de negar «valor normativo» a tales textos introductorios pero que, tras esa afirmación general, introducía matizaciones que habían permitido a F. J. Ezquiaga Ganuzas sistematizar la contribución de la doctrina del Tribunal a los tres tipos de interpretación que analizaba, la interpretación histórica, la interpretación psicológica y la interpretación teleológica⁵¹.

Porque los Preámbulos constitucionales, en cuanto a su «valor político», resulta indudable que tienen una «relevancia especial debida al carácter esencialmente político de

tos prácticos de la polémica son escasos ya que la integridad de su preámbulo está luego recogido, de una forma más o menos expresa, en el articulado» («Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos». *op. cit.* pág. 49).

46 LUCAS VERDÚ, P.: «Curso de Derecho Político». Vol. IV, *op. cit.*, pág. 446.

47 LUCAS VERDÚ, P.: «Curso de Derecho Político». Vol. IV, *op. cit.*, pág. 444.

48 MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, pág. 75. Para estos autores el «valor jurídico» del Preámbulo es el de «ofrecer al intérprete un material de primera mano a la hora de aclarar el sentido de las normas constitucionales y, al mismo tiempo, trazar unas líneas de referencia a los poderes públicos en su labor de actuación y desarrollo de los contenidos de nuestra Constitución», pero, indudablemente, sus contenidos no tienen «por sí solos» los «efectos jurídicos» de que disfrutaban, por ejemplo, los principios rectores de la política social y económica que, en virtud de lo establecido en el art. 53.3 CE, pueden «servir de parámetro al juicio de constitucionalidad».

49 MORODO, R. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Preámbulo», *op. cit.*, Nota 12, pág. 75.

50 Sin embargo, en su opinión, eso «no es decir mucho» y, posiblemente, el mero transcurso del tiempo y cambio de las circunstancias en las que la ley se emitió, atenuarán notablemente la «cuenta» en que hay que tener el Preámbulo, pero, desde luego, son «un factor más» para llegar a conclusiones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes (LÓPEZ GUERRA, L.: «La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional». En CORONA FERRERO, J. M.^ª; PAU VALL, F. y TUDELA ARANDA, J. (Coordinadores): «La técnica legislativa a debate», Tecnos, Asociación española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1994, pág. 304).

51 EZQUIAGA GANUZAS, F. J.: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *op. cit.*, pág. 49.

toda Constitución», pero lo cierto es que, en cuanto a su «valor jurídico», como ha subrayado J. Tajadura Tejada, los Preámbulos «de todos los textos legales presentarán la misma problemática»⁵².

IV. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y LA EVENTUALIDAD DE LOS PREÁMBULOS

a) *La Exposición de Motivos como «requisito» de la iniciativa legislativa*

En la doctrina española, como no podía ser de otro modo, los estudios sobre la trascendencia jurídica de los Preámbulos toman como punto de partida el análisis de los requisitos establecidos en el art. 88 CE⁵³ para la iniciativa gubernamental y las consecuencias derivadas de su incumplimiento para la validez de la futura ley, criticando, en algunas ocasiones, su «detallismo»⁵⁴ y subrayando en otras la singularidad del precepto constitucional en Derecho comparado⁵⁵.

A continuación se analiza lo establecido en los Reglamentos del Congreso y del Senado al respecto, tanto en lo que se refiere al Título V («Del procedimiento legislativo»), Capítulo II («Del procedimiento legislativo común»), del primero, como el Título IV («Del procedimiento legislativo»), Capítulo primero («Del procedimiento legislativo ordinario»), del segundo.

De este modo, como mostrara en su momento L. M^a Díez Picazo, del análisis conjunto del mencionado precepto constitucional, así como del contenido de los arts. 109 y 124 RC⁵⁶ y 108.1 RS⁵⁷ no cabe duda de que se ha de concluir que en «el vigente Derecho español», la Exposición de Motivos «es un requisito de todo acto de iniciativa legislativa» y no sólo de la iniciativa gubernamental⁵⁸.

52 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 19.

53 «Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos».

54 SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Artículo 88». En GARRIDO FALLA, F.: «Comentarios a la Constitución», Civitas, Madrid 1985, pág. 1270.

55 En este sentido, J. TAJADURA TEJADA afirma que «no es fácil encontrar en el derecho comparado europeo provisiones constitucionales análogas a las de nuestro artículo 88» («El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 8).

56 Artículo 109: «Los proyectos de Ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente». Artículo 124: «Las proposiciones de Ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas».

57 1. Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores».

58 DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 504. A este respecto, afirma A. DORREGO DE CARLOS que «la exigencia constitucional de motivar los proyectos de ley se ha extendido a través de los Reglamentos de las Cámaras también a las iniciativas no-gubernamentales (arts. 124 R.C. y 108 R.S.) y a los textos legislativos, cualquiera que sea su autor, que se tramitan en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» («Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, pág. 320).

Pese a que ni la Constitución ni los Reglamentos parlamentarios contengan previsiones sobre sus características y contenido, afirma el autor precitado que deben ser «auténticas memorias justificativas de la oportunidad política y la calidad técnico-jurídica del proyecto o la proposición, de modo que, siempre que alcancen este objetivo, su forma y extensión son irrelevantes»⁵⁹. Por lo que se refiere a su «significado procedimental», desde su punto de vista, constituyen «un mecanismo no desdeñable de racionalización de la actividad legislativa y, en esa medida, también de control político de los órganos dotados de iniciativa legislativa»⁶⁰.

Una «función racionalizadora» que para J. Tajadura Tejada «constituye la razón de ser de las exposiciones de motivos», ya que ninguna de las demás funciones que cumplen «alcanzan la relevancia de ésta», ni siquiera, en su opinión, la de ser «un instrumento de gran ayuda para el aplicador jurídico a la hora de interpretar la norma», hasta el punto de propugnar «una concepción material, no meramente formal», de las Exposiciones de Motivos, en el sentido de que han de contener «una fundamentación cabal, razonada y suficiente del proyecto de ley»⁶¹.

Porque las Exposiciones de Motivos han de «explicar y justificar la necesidad de la misma» por parte del «promotor de una disposición jurídica», así como razonar «la oportunidad y conveniencia de configurar la disposición de una determinada forma y no de otra, en orden a obtener la aprobación de la misma por el órgano competente». Su destinatario es «el titular del poder legislativo al que se trata de convencer para que convierta el mero proyecto, o proposición, en ley». En la mayor parte de los casos, «su autor es el Gobierno»⁶².

Sin embargo, la inclusión de una Exposición de Motivos es un «requisito prescindible», como afirmara en su momento M. Aragón Reyes, en el sentido de que su ausencia dará lugar a un «defecto subsanable», de manera que si el Gobierno no lo envía, «la Cámara lo puede exigir, pero también puede darse por satisfecha sin él, y en tal sen-

59 Esta «pieza» ha cambiado de «sentido» con el paso del tiempo, en opinión de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, desde la «práctica» del siglo XIX, donde era una especie de «memoria redactada por el Ministro del ramo», en la que se exponía la justificación del proyecto que figuraba a continuación y, «por así decirlo, la línea política inspiradora del mismo», hasta su «rutinización» posterior, que ha dado lugar a Exposiciones de Motivos «sumarias e inexpressivas, frecuentemente reiterativas del contenido material del proyecto» («Artículo 88». *op. cit.*, pág. 1271).

60 Díez-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 505.

61 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 12.

62 TAJADURA TEJADA, J.: «Sobre los Preámbulos de las leyes», *Revista Jurídica de Navarra*, n° 29, Enero-Junio 2000, pág. 177. La Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, con la «finalidad de elevar su calidad técnica en beneficio de la seguridad jurídica», establece que todos los Anteproyectos de Ley deberán llevar una parte expositiva que se denominará Exposición de Motivos, «sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija». En las demás disposiciones «no se denominará de este modo». Su contenido indicará «su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta» y, si es preciso, «resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado», evitándose «las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas». En cuanto a su forma, si es «larga», podrá «dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto».

tido la inobservancia del requisito no supondría, nunca, un vicio de invalidez para la futura ley»⁶³.

Porque, en general, se admite que no estamos ante un requisito «esencial», por lo que su omisión o cumplimiento defectuoso «no vician el procedimiento legislativo», siempre que tales extremos «no afecten al proceso de formación de la voluntad legislativa» y que las Cámaras «no haya mostrado su desacuerdo al respecto» porque, desde luego, éstas podrían paralizar el procedimiento por el incumplimiento de este requisito⁶⁴.

De este modo, incluso cuando se sostiene una «concepción material» como la antes mencionada, se está de acuerdo en que no estamos ante un «requisito esencial para la validez del procedimiento legislativo», aunque, ante su ausencia, J. Tajadura Tejada afirma que «la Mesa del Congreso podría, y no sólo eso sino que debería, devolver el texto al Gobierno (o, si era el caso, a los autores de la proposición de ley)»⁶⁵.

Específicamente en el caso de la iniciativa legislativa gubernamental, sería «inaceptable» como punto de partida, cuando no sencillamente «temerario», en opinión de A. Dorrego de Carlos, negar «todo valor jurídico» a una obligación derivada directamente de la Constitución e impuesta en términos taxativos como lo es la de motivar los proyectos de ley, y dejarla reducida a una «mera prescripción indicativa» cuya infracción tuviera únicamente consecuencias políticas, aunque, en su opinión, «está por aclarar definitivamente el verdadero alcance constitucional de esta obligación»⁶⁶.

En tal sentido, como analizara en su momento P. Biglino Campos, «el criterio consistente en deducir un vicio de procedimiento invalidante del incumplimiento de una norma de rango constitucional deja muchos problemas sin resolver», no sólo porque la Constitución no recoge todos los trámites esenciales para la elaboración de la ley sino también porque «no todos los trámites recogidos en la Constitución son esenciales para esta finalidad»⁶⁷. De este modo, un «enfoque adecuado» de los «vicios de procedimiento» supone, en su opinión, considerar que el procedimiento no constituye un fin en sí mismo, sino «un medio para alcanzar una determinada meta», lo que necesariamente exige otorgarle un «carácter instrumental»⁶⁸ que, sin embargo, no puede alterar la finalidad propia del procedimiento legislativo, que no es otra que la de conseguir que «en el Parlamento se cumpla y en la ley se proyecte el principio democrático»⁶⁹.

63 ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, Núm. 16, Enero-Abril 1986, págs. 297-298.

64 Díez-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 507.

65 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 12.

66 DORREGO DE CARLOS, A.: «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, pág. 323. Es cierto, afirma el autor, que en la medida en que las Cámaras cuentan con suficientes instrumentos para controlar y exigir responsabilidad política al Gobierno, no quedan «indefensas, o simplemente en una situación de mayor debilidad jurídica» por el incumplimiento de esta obligación, pero tal planteamiento supone, en su opinión, un acercamiento meramente «formal» a un tema que ha de tomar como punto de referencia «la garantía de las minorías parlamentarias»

67 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 46.

68 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, págs. 53-54.

69 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, págs. 57-59. Como «requisitos básicos» para la elaboración de la ley que impone el principio democrático, admitidos casi unánimemente por la

Pues bien, el contenido del art. 88 CE se encontraría entre aquellos que intentan «garantizar la información de los miembros de las Cámaras». Sin embargo, pese a que esta información es «importante a la hora de formar y manifestar su propia opinión», tiene «un carácter puramente instrumental», dado que al ser normas que están destinadas a garantizar «la formación de la opinión propia de cada miembro de la Cámara», su grado de cumplimiento «dependerá de factores que, en algunos casos, tienen carácter subjetivo», lo que explica que el RC exonere de la obligación de distribuir los informes cuando exista acuerdo de la Mesa debidamente justificado (art. 69)⁷⁰.

En caso de incumplimiento, es decir, ante la ausencia de Exposición de Motivos, estaríamos en presencia de una «irregularidad irrelevante»⁷¹ que, además, contaría con el «remedio jurídico» de la «sanación» a través de la «aquiescencia»⁷², una «figura» que puede darse «sólo» cuando las normas que se infringen «son disponibles por los beneficiarios, por constituir exclusivamente una garantía de sus intereses»⁷³.

Desde luego, dicha circunstancia supone que ha existido una «infracción de las normas que garantizan la participación» a quienes tienen «la facultad de intervenir en alguna de las fases que componen el procedimiento legislativo», en las formas en que se

doctrina, analiza la autora la «regla de la mayoría», la «participación de todos los implicados en condiciones de libertad e igualdad» respecto de mayoría y minoría, y la «publicidad de la actividad parlamentaria».

70 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, pág. 81. Artículo 69: «Ningún debate podrá comenzar sin la previa distribución, a todos los Diputados con derecho a participar en el Pleno o en la Comisión, en su caso, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base en el mismo, salvo acuerdo en contrario de la Mesa del Congreso o de la Comisión, debidamente justificado».

71 Para P. BIGLINO CAMPOS, «por vicios se entiende generalmente las desviaciones entre el modelo de acto configurado por el ordenamiento y el acto que se ha producido en la realidad, a las que se atribuyen consecuencias jurídicas».

En el caso de las irregularidades irrelevantes, es cierto que se produce una discrepancia entre el acto real y su modelo, pero por resultar afectadas normas del ordenamiento parlamentario de carácter secundario, la infracción carece de consecuencias jurídicas que afecten a la ley. Los efectos que pueden derivar de la infracción, si es que se produce alguno, son ajenos al proceso de formación de dicha norma y no alteran su validez («Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, pág. 122).

72 En su opinión, «el «remedio jurídico» de la «aquiescencia», supone una «forma de sanación, en la que circunstancias posteriores y ajenas a quien ha actuado logran compensar la existencia del vicio» (BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, pág. 138).

73 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, pág. 143.

En su opinión, «la aquiescencia es una forma de sanación. Existe un vicio procedimental previo y además grave, consistente en que se han incumplido las normas que garantizaban la participación en la elaboración de la ley. Al ser éstos requisitos esenciales para la formación de la decisión de la Cámara, el vicio puede tener carácter invalidante. Esta consecuencia no se produce, sin embargo, cuando aquellos que tenían asegurado el derecho a intervenir, consienten la infracción, aunque les perjudique. La existencia de la aquiescencia supone reconocer que las normas que garantizan la participación en el procedimiento legislativo son, en cierta medida, disponibles por los beneficiarios de las mismas» («Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, pág. 140).

74 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, pág. 139. Tanto la aquiescencia como la denuncia exigida para impedir su presunción se conectan, afirma la autora, con «el principio de economía del derecho» y resulta también «lógico», en su opinión, que si los que se han visto perjudicados por la inobservancia de la norma no manifiestan su disconformidad, «se considere que la infracción no tiene relevancia». Además, a diferencia de lo que ocurre en otros campos del Derecho, «esta renuncia no opera sólo en relación con los que se han visto perjudicados por el vicio, sino frente a todos» («Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, págs. 142-143).

prevé en el ordenamiento parlamentario, pero esa infracción puede resultar sanada «cuando los beneficiarios de las mismas consienten dicho incumplimiento»⁷⁴, y durante el proceso de elaboración de la ley se puede afirmar que «la aceptación de las infracciones de las normas que garanticen la participación se presume siempre que no exista denuncia por parte de los beneficiados de dichas normas», así al menos estima que puede deducirse de los FJ 2 y 3 de la STC 108/1986, de 26 de julio, en los que Tribunal Constitucional analiza las infracciones del art. 88 de la Constitución durante el procedimiento de elaboración de la LOPJ —ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial y retraso en la remisión al Congreso de la Exposición de Motivos y la Memoria explicativa del proyecto de ley—, llegando a la conclusión de que las infracciones denunciadas «sólo tendrían importancia si se hubiesen menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios»⁷⁵.

Sin embargo, A. Dorrego de Carlos se muestra muy crítico con la argumentación del Tribunal Constitucional en esta Sentencia, tanto porque estima que la Exposición de Motivos es «un elemento de juicio necesario para la decisión», como por el hecho de que el Tribunal, en su opinión, se muestra «confuso» a la hora de determinar a quién corresponde la denuncia, si «a las Cámaras (esto es, a la mayoría de sus integrantes) o a los Diputados y los Grupos Parlamentarios (es decir, a las minorías parlamentarias)», lo que le lleva a situar la mencionada Sentencia en la lógica de otras similares que, desde su punto de vista, «inexorablemente nos va(n) conduciendo hacia un concepto hiperrealista del Derecho parlamentario difícilmente compatible con las exigencias de un Estado de Derecho en el cual todos los poderes públicos, sin excepción, están sometidos al imperio de la ley, incluyendo aquellas a quienes compete definir dicha legalidad». En definitiva, afirma, las garantías constitucionales y reglamentarias del procedimiento legislativo no sólo están establecidas a favor de «los actores políticos parlamentarios» sino del conjunto de los ciudadanos⁷⁶.

Por lo demás, lo cierto es que la inexistencia de Exposición de Motivos ni siquiera se encuentra entre los supuestos que P. García-Escudero Márquez analiza como de «posible control de constitucionalidad de la calidad de la ley»⁷⁷.

b) El debate sobre el «valor jurídico» de los Preámbulos

Una vez superada la fase de iniciativa, el art. 114.2 RC⁷⁸, en su inciso final, establece que la Exposición de Motivos se incorporará como Preámbulo a la Ley si así lo de-

75 BIGLINO CAMPOS, P.: «Los vicios en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, págs. 140-141.

76 DORREGO DE CARLOS, A.: «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, pág. 325.

77 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: «Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?», Civitas, Thomson Reuters, Navarra, 2010, págs. 49 y ss. Desde luego, como afirma la autora, en distintas ocasiones el Tribunal ha señalado defectos de técnica legislativa que no vulneran la seguridad jurídica (así, en la sentencia 225/1998, FJ2), pero también ha declarado con carácter general que «no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (SSTC 226/1993 FJ4, 195/1996 FJ3 y 225/1998 FJ2A), ni velar por ella (STC 37/1981 FJ2); que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987 FJ3 c), 195/1996 FJ3); que el Tribunal no es en modo alguno juez de la corrección técnica de las leyes (STC 341/1993, FJ2)», etc. («Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?» *op. cit.*, pág. 24).

78 Artículo 114: «2. Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos

cide la Comisión correspondiente, lo que, en definitiva, traslada la decisión final sobre su existencia y contenidos al Pleno de la Cámara⁷⁹.

Por ello, en «sentido formal» al menos, nada tiene que ver la Exposición de Motivos exigida al Gobierno por el art. 88 CE con el Preámbulo de las leyes, «o como quiera denominarse la parte expositiva del texto legislativo publicado tras su aprobación parlamentaria»⁸⁰, de ahí que afirmara L. M^a Díez Picazo, tras el exhaustivo análisis que desarrolla sobre nuestro Derecho positivo, que «debe ser corregida» la «terminología tradicional española, que identificaba exposición de motivos y preámbulo», ya que en la actualidad «la exposición de motivos en sentido técnico-jurídico es un documento que debe acompañar a todo acto de iniciativa legislativa, en tanto que el preámbulo es un texto explicativo que puede preceder al cuerpo dispositivo de la ley»⁸¹.

Un Preámbulo definido por J. Tajadura Tejada como «texto introductorio que precede al articulado de un documento normativo y que presentándolo expone las razones por las cuales el autor de la norma interviene como tal así como los objetivos que con su actuación persigue»⁸², y que, por tanto, puede no existir. Además, en la medida en que las Exposiciones de Motivos se consideran, a los efectos de su tramitación parlamentaria, como un artículo más de la ley, son susceptibles de enmienda (art. 110. 5 RC⁸³), por lo que el contenido del Preámbulo tampoco ha de coincidir con el de la inicial Exposición de Motivos⁸⁴.

Es más, A. Dorrego de Carlos desarrolla una descripción detallada de la práctica parlamentaria que, en determinadas situaciones, conduce finalmente a que no sea posible «concordar la exposición de motivos con el articulado», dado que ni se encuentra regulado un procedimiento ni, en los casos que analiza, «son imaginables soluciones factibles para hacerlo»⁸⁵.

se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de Motivos como Preámbulo de la ley».

79 DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)». *op. cit.* págs. 509-510.

80 DORREGO DE CARLOS, A.: «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, pág. 325.

81 DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 509.

82 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 17.

83 Artículo 110: «5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos».

84 Sin embargo, en la actual «práctica legislativa y jurisprudencial» española afirmaba F. J. EZQUIAGA GANUZAS que se puede afirmar que entre Preámbulo y Exposición de Motivos «no se aprecia ninguna diferencia de contenido», pero, continuaba, de acuerdo con los Reglamentos parlamentarios, la «rotulación» adecuada para «los discursos introductorios al articulado de un documento normativo ya aprobado por las Cámaras debe ser «preámbulo» («Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *op. cit.*, pág. 49).

85 DORREGO DE CARLOS, A.: «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, págs. 327-328. Sin embargo, en pura lógica, parece razonable concluir, como afirma, que «si el sentido de la ley ha sido alterado por modificaciones sustanciales del articulado de la norma,» lo «consecuente» sería que el Preámbulo haya sido «corregido en la misma dirección», razón que parece encontrarse en la lógica del contenido del art. 114.2 RC antes mencionado, en el sentido de que sean discutidas «al final del articulado», remitiendo su tramitación final al Pleno de la Cámara.

En todo caso, el «destinatario» de uno y otro texto introductorio es diferente, y, eventualmente, como expresa J. Tajadura Tejada, «el destinatario de la exposición de motivos se ha convertido en el autor del preámbulo», que está dirigido, por tanto, «al igual que la ley en su conjunto, a todos los ciudadanos»⁸⁶. Por ello afirma A. Dorrego de Carlos que la Exposición de Motivos es un «instrumento constitucional de información a las Cámaras y de control al Gobierno», mientras que el Preámbulo contiene «la explicación del legislador ante los destinatarios de la norma que han de obedecerla, cumplirla o aplicarla»⁸⁷.

Desde luego, el Preámbulo «no cabe duda» de que, en caso de existir, como afirma F. J. Ezquiaga Ganuzas, «es parte del documento en el que se encuentra»⁸⁸ o, como expresa L. M^a Díez Picazo, «forma(n) parte integrante, de manera inequívoca, de los textos legales o, más en general, de las disposiciones a que preceden», no son «algo ajeno o exterior a la disposición, sino que está(n) integrado(s) en ella»⁸⁹.

De ahí que se plantee inmediatamente a continuación el debate sobre su «valor jurídico». Sin embargo, aún siendo ésta la «cuestión» donde «la confusión es mayor», lo cierto es que resulta una «opinión absolutamente generalizada» que los Preámbulos «carecen de valor normativo directo, entendiendo por valor normativo directo la aptitud para regular por sí mismos situaciones y relaciones jurídicas»⁹⁰.

En efecto, como resume F. J. Ezquiaga Ganuzas, existe «relativa unanimidad» en la «doctrina», de manera que «nadie parece partidario de considerar el preámbulo como un conjunto de normas con la misma fuerza o intensidad preceptiva que las que figuran en el articulado»⁹¹, si bien «mayoritariamente», desde cualesquiera de las diferentes posturas que explican la carencia de «valor normativo» del Preámbulo, «se afirma el valor interpretativo» del mismo⁹², lo que «justifica para algunos no considerarlo una norma o entenderlo desprovisto de valor normativo y para otros es la razón para afirmar su valor jurídico, aunque no normativo».

Porque, en efecto, negar a los Preámbulos «carácter normativo» no significa ignorar su «valor jurídico», reconocido también de modo prácticamente unánime, dado que

86 TAJADURA TEJADA, J.: «Sobre los Preámbulos de las leyes», *op. cit.*, pág. 177. En el Derecho Público Foral navarro afirma que la distinción entre Exposición de Motivos y Preámbulos, «dos figuras próximas pero no idénticas», sin embargo «no se ve reflejada en la praxis legislativa como lo demuestra el hecho de que son contadas las leyes forales publicadas en el Boletín Oficial de Navarra precedidas de su correspondiente Preámbulo, siendo en cambio hartos frecuentes encontrarnos en el Boletín numerosas Leyes Forales precedidas de Exposición de Motivos» («Sobre los Preámbulos de las leyes», *op. cit.*, pág. 174).

87 DORREGO DE CARLOS, A.: «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, págs. 325-326.

88 EZQUIAGA GANUZAS, F. J.: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *op. cit.*, pág. 49.

89 DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 515.

90 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 20.

91 Aunque luego «esa diferencia se expresa de distintas formas: hay quien niega al preámbulo la condición de norma jurídica por no contener ningún mandato, hay quien le niega valor jurídico y también quien niega su valor normativo pero mantiene su valor jurídico» (EZQUIAGA GANUZAS, F. J.: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *op. cit.*, pág. 35).

92 En este sentido, subraya J. TAJADURA TEJADA que prácticamente desde todas las posiciones adoptadas por la doctrina «se insiste en destacar el valor interpretativo de los preámbulos» («El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 21).

«pueden intervenir en la determinación del significado de las disposiciones del articulado», por lo que para autores como J. Tejadura Tejada tienen «un valor normativo indirecto, en cuanto el intérprete puede obtener la norma valiéndose —o combinando— tanto de las disposiciones del articulado como de las del preámbulo»⁹³, aunque su «intensidad normativa» sea menor que la del articulado, si bien estima que ésta es «una diferencia de grado y de forma»⁹⁴.

Sin embargo, para L. M^º Díez-Picazo los Preámbulos «no son genuina motivación y su valor interpretativo es sumamente limitado»⁹⁵.

En el primer sentido, porque, en definitiva, «en términos generales, el elemento teleológico de la ley es jurídicamente irrelevante», dado que la ley es «un acto causalmente libre», a la que «no cabe atribuir una causa en sentido técnico». Únicamente se encuentra sometida a las prescripciones constitucionales, en el contexto de una «Constitución abierta al libre juego de las mayorías», que responde «plenamente a la lógica interna del moderno Estado democrático de Derecho»⁹⁶. En consecuencia, «no tiene sentido configurar los preámbulos como motivación en sentido técnico-jurídico»⁹⁷. Todo lo más, son «motivación en sentido impropio o psicológico», lo que reconduce su «virtualidad» al examen del problema de la *voluntas legislatoris*.

Efectivamente, los Preámbulos resulta «frecuente» que sean puestos en conexión con «la voluntad del legislador», en el camino de poner de manifiesto la intención que ha guiado la aprobación de la ley, pero, en su opinión, al carecer de «valor normativo», no pueden constituir «jamás interpretación auténtica —esto es, vinculante— de las leyes u otras disposiciones normativas a que acompañan». En todo caso, sólo podrían considerarse como «expresión de la voluntad psicológica o intención que movió al legislador»⁹⁸. Más aún, para O. Alzaga, «la brillante y hoy muy extendida doctrina de la voluntad de

93 En su opinión, «el análisis de algunas Sentencias del Tribunal Constitucional permite afirmar, como señala EZQUIAGA (...) que, en el ordenamiento jurídico español, los preámbulos no tienen valor normativo directo, aunque sí se les concede un cierto valor normativo indirecto como elemento a tener en cuenta para la interpretación...» TAJADURA TEJADA, J. «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, pág. 32).

94 TAJADURA TEJADA, J.: «El Preámbulo constitucional», *op. cit.*, págs. 26-27. En este sentido, afirma F. J. EZQUIAGA GANUZAS que «sus enunciados poseen el carácter de disposiciones normativas», aunque ésta tienen «una intensidad prescriptiva menor que las disposiciones del articulado ya que por sí solas no son fuente de derecho objetivo, si bien es cierto que al intervenir en la determinación del significado de las disposiciones del articulado puede afirmarse que también a partir del preámbulo se construyen normas» («Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *op. cit.*, págs. 42-43 y Nota 50, pág. 49).

95 DÍEZ-PICAZO, L. M^º: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 530-531.

96 DÍEZ-PICAZO, L. M^º: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 525-526.

97 Sin embargo, en su opinión, «la inexistencia de motivación *sensu stricto* de la ley no deriva en modo alguno de la naturaleza normativa de ésta; es decir, del hecho de que un acto sea productor de normas jurídicas no se sigue necesariamente que no haya de ser motivado. Antes al contrario, en la medida en que la potestad normativa de que se trate sea genuinamente discrecional —esto es vinculada en cuanto al fin aunque libre en cuanto al medio y, por tanto, distinta de una potestad teleológicamente libre— su ejercicio podrá ser sometido a control causal» (DÍEZ-PICAZO, L. M^º: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 527).

98 DÍEZ-PICAZO, L. M^º: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 520.

la ley no deja de ser la construcción de una *ficció juris*» que desplaza la voluntad del legislador por la del intérprete⁹⁹.

Por lo demás, el criterio histórico de interpretación, «también llamado *argumento psicológico*», que consiste, como es notorio, en recurrir a «la voluntad real del autor de una norma a fin de esclarecer su significado»¹⁰⁰, refleja, para L. M^a Díez Picazo, una «concepción voluntarista del Derecho» y no sólo responde a «una ideología jurídica autoritaria —lo que no equivale necesariamente a ideología política autoritaria—», sino que resulta «abiertamente incompatible con un Estado constitucional», de manera que, pese a estar recogido en el artículo 3.1 del Código Civil en nuestro ordenamiento, «sólo puede tener un valor secundario, sin que en ningún caso pueda prevalecer sobre otros cánones hermenéuticos»¹⁰¹.

En este contexto, M. Martín Casals afirma que el «valor jurídico» que «debe atribuirse» al Preámbulo es el de ser un «*un canon hermenéutico más (teleológico), a utilizar libremente en la interpretación*», porque, en su opinión, si se atribuye al Preámbulo el carácter de «elemento interpretativo vinculante» se estaría afirmando que «las disposiciones normativas sólo pueden ser entendidas en el sentido que de él se desprende», lo cual supone limitar la libertad del intérprete y excluir, o, como mínimo, colocar en una posición subordinada, a los demás criterios de interpretación¹⁰².

En definitiva, los Preámbulos «no cumplen ninguna misión específica en el proceso de aplicación del Derecho», en opinión de L. M^a Díez-Picazo, lo que no debe conducir a pensar que estén faltos de todo significado dentro del sistema constitucional de fuentes del Derecho, no sólo porque cumplen una «función de racionalización del procedimiento legislativo», sino también porque tienen un «cometido técnico-jurídico

99 ALZAGA VILLAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Derecho Político español según la Constitución de 1978». Vol. I: «Constitución y fuentes del Derecho», Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1997, pág. 80.

100 Díez-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, pág. 520. En este sentido, F. J. EZQUIAGA GANUZAS, que distingue entre la función del Preámbulo como «instrumento de la interpretación histórica» de aquella en que se utiliza como «instrumento de interpretación psicológica», al analizar la primera concluye que estas invocaciones del Preámbulo «no poseen ninguna utilidad interpretativa», calificando de «apelación erudita» a la Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal las contenidas en las SSTC 56/1982, de 26 de julio, FJ 2 y 173/1985, de 16 de diciembre, FJ 1. Sin embargo, en su opinión sí la tienen cuando su invocación toma en cuenta «los antecedentes legislativos aludidos en el mismo con la finalidad de aclarar dudas acerca del significado del documento normativo actual», como ocurrió en la STC 54/1982, de 26 de julio, FJ 2 («Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y Preámbulos», *op. cit.*, págs. 42-43 y Nota 50, pág. 42).

101 Díez-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 521-522.

102 MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y Disposiciones Directivas», *op. cit.*, pág. 79. Pero también porque además del criterio teleológico, nuestro ordenamiento establece otros cánones —como, por ejemplo, el contenido del art. 3.1 CC— que «no aparecen clasificados en un orden jerárquico de prelación, ni tienen el carácter de *numerus clausus*». Además, la atención al «espíritu y finalidad» de las normas no tiene por qué centrarse en el Preámbulo, sino que puede deducirse de otros materiales o criterios seguidos para descubrirlo. Por último, porque el intérprete no «debe» utilizar «simultáneamente» todos los criterios hermenéuticos, sino que «es libre de utilizar aquellos que considere más convenientes para conseguir una recta interpretación de la norma concreta» («Preámbulo y Disposiciones Directivas». En «Curso de Técnica Legislativa GRETEL. Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. Serie de Técnica Legislativa I», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989, pág. 80).

vinculado a la naturaleza e identidad del titular de la potestad legislativa», de manera que su significado dentro del constitucionalismo «varía según en quien esté encarnado el legislador en cada momento y en cada lugar»¹⁰³. En su opinión, en la actualidad sólo pueden ser «configurados» como «un mecanismo que facilita la efectividad de la responsabilidad política difusa del Parlamento ante los ciudadanos», de manera que aunque se trate de «un modesto instrumento» no «debe ser despreciado, sobre todo, si se tiene presente que nada es poco en la labor de racionalización del ejercicio del poder y en la, tampoco desdeñable, tarea de favorecer la buena técnica legislativa»¹⁰⁴.

En el primero de los sentidos mencionados, L. Jimena Quesada, al estudiar la fase de iniciativa legislativa en el contexto de la «función y disfunción de dirección política en el procedimiento legislativo», analiza la exigencia constitucional de motivación como «conjunción de criterios político-normativos», remitiéndose a la doctrina italiana que se conoce «precisamente como *i controlli sulla ragionevolezza*, que supone un examen de la motivación suministrada por los órganos constitucionales en juego», y aporta alguna Sentencia de la Corte Constitucional italiana que, en definitiva, declaraba la falta de legitimidad constitucional de las medidas adoptadas por falta de motivación¹⁰⁵, lo que le lleva a no estar de acuerdo con las tesis respecto a la conveniencia de suprimir los Preámbulos¹⁰⁶, manteniendo expresamente que «*las Leyes que establezcan acciones positivas habrían de contener necesariamente parte expositiva*»¹⁰⁷, una posición similar a la mantenida por M. Martín Casals, quien estima que el uso del Preámbulo «se deberá reservar para las leyes especialmente importantes o muy amplias», elaborando, incluso, una serie de «criterios más objetivos» para establecer cuándo una ley ha de incorporar un Preámbulo, debiéndose subrayar, al hilo del tema tratado ahora, que, en su opinión, entre las que con-

103 DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 531.

104 DÍEZ-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 533.

105 JIMENA QUESADA, L.: «Dirección política del Gobierno y técnica legislativa», *op. cit.*, pág. 201. El autor recoge algunos ejemplos respecto a la articulación de diversos recursos de inconstitucionalidad por «incongruencia» entre el Preámbulo de la ley y su articulado, porque el primero «sea razonable y el texto articulado no» («Dirección política del Gobierno y técnica legislativa», *op. cit.*, pág. 202).

106 Como resulta conocido, F. SANTAOLALLA LÓPEZ ha abogado por su supresión, aunque la propuesta sea de eliminación «parcial», en tanto que no se refiere «al documento de este nombre con que se presentan usualmente los proyectos legislativos en las Cámaras». Entre las razones que el autor expone para fundamentar la conveniencia de la supresión de estos textos introductorios, aunque sólo sea para «las leyes ordinarias, que es donde, por su cantidad y calidad, el problema se plantea», se encuentran su «ausencia de carácter normativo», su «superfluo aporte interpretativo», la conveniencia de que los temas que abordan sean tratados alternativamente como «principios generales», su «inadecuado uso didáctico, divulgador o propagandístico», la «incongruencia con el procedimiento parlamentario» que plantean, que no son una «exigencia constitucional, y que suponen una «ruptura formal de las leyes», pese a «su valor como trabajo legislativo», «Exposiciones de Motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *op. cit.*, págs. 47-63).

107 JIMENA QUESADA, L.: «Dirección política del Gobierno y técnica legislativa», *op. cit.*, pág. 203.

108 MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y Disposiciones Directivas», *op. cit.*, pág. 81.

A. DORREGO DE CARLOS, tras abogar por «el definitivo destierro de esta práctica de nuestra legislación», considera «razonable» excluir de esta regla general a «cierto tipo de leyes directamente derivadas de la Constitución que forman junto a ésta la base de nuestro sistema jurídico político», en las cuales la existencia de una

sidera que deberían incorporarlo se encuentran aquellas «de rango constitucional o estatutario, o que tienen por objeto su desarrollo»¹⁰⁸.

Por último, tampoco la inexistencia de Preámbulo en la publicación de una ley aprobada por el Parlamento con dicho texto podría considerarse como un defecto invalidante de la misma, porque, como afirma P. Biglino Campos, «sólo» cuando «el error en la publicación»¹⁰⁹ ha supuesto «una alteración que ha transformado el contenido de la ley aprobada por el Parlamento, puede tener consecuencias sobre la validez de la ley»¹¹⁰.

En tal supuesto, no estamos ante un texto que no haya seguido el procedimiento legislativo sino, en todo caso, ante una «irregularidad», un «defecto», que no afecta «a la finalidad que es inherente a la publicación, garantizar la certeza y el conocimiento de la norma», por lo que se trata de una «irregularidad irrelevante o no invalidante»¹¹¹. En su opinión, cuando, «a pesar de ser defectuosa» la publicación, permite «que se conozca y que entre en vigor lo realmente aprobado por las Cámaras», las irregularidades que pueda presentar «carecen de incidencia sobre la validez de la ley», ya que, en definitiva, «sería contrario a la lógica jurídica tener que repetir la actuación procedimental»¹¹².

Precisamente un supuesto de omisión del Preámbulo se produjo con la publicación de la L.O.R.A.F.N.A., aunque con posterioridad fue publicado como «Corrección de errores», una vez «subsano dicho error en el B.O.C.G.»¹¹³.

parte expositiva o Preámbulo que describa «sus principios inspiradores, siempre ampliamente consensuados entre los Grupos Parlamentarios, pudiera tener alguna justificación» («Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *op. cit.*, pág. 329).

109 Para esta autora, «por error en la publicación no debe entenderse cualquier error que afecte a una ley publicada, sino tan sólo aquél que se ha producido en esta última fase del procedimiento. Supone que el texto de la ley que ha sido remitido al Boletín Oficial del Estado es el correcto y que el defecto se ha ocasionado en el momento de su reproducción material» (BIGLINO CAMPOS, P.: «La publicación de la ley», Tecnos, Temas clave, Madrid, 1993, págs. 139-140).

110 BIGLINO CAMPOS, P.: «La publicación de la ley», *op. cit.*, pág. 142.

111 BIGLINO CAMPOS, P.: «La publicación de la ley», *op. cit.*, pág. 131.

112 BIGLINO CAMPOS, P.: «La publicación de la ley», *op. cit.*, pág. 132.

113 El artículo 15.1 del Decreto 1583/1960, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Boletín Oficial del Estado, vigente en aquél momento, establecía que «si alguna disposición apareciese publicada con erratas que alteren o modifiquen su sentido, será reproducida inmediatamente en su totalidad o en la parte necesaria, con las debidas correcciones», sin hacer referencia expresa a las posibles omisiones.

Con posterioridad, el artículo 19 del Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, reproducía en gran parte ese contenido y establecía una serie de «normas» para realizar las rectificaciones, distinguiendo entre «errores de composición o impresión que se produzcan en la publicación de las disposiciones oficiales, siempre que supongan alteración o modificación del sentido de las mismas o puedan suscitar dudas al respecto», y «errores padecidos en el texto remitido para publicación». La rectificación de éstos últimos se produciría de diferente modo según se tratara de «meros errores u omisiones materiales, que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones o se deduzcan claramente del contexto, pero cuya rectificación se juzgue conveniente para evitar posibles confusiones» —que se salvarían «por los Organismos respectivos instando la reproducción del texto, o de la parte necesaria del mismo, con las debidas correcciones»—, y «los demás casos, y siempre que los errores u omisiones puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma» —que se salvarían mediante disposición del mismo rango—. En la actualidad, el art. 26 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial (BOE núm. 37, de 12 de febrero), que tiene como rúbrica «correcciones», mantiene sustancialmente la misma regulación que el último Real Decreto mencionado, siendo la modificación más relevante la desaparición de la posibilidad de que se produzca la corrección de los errores de composición o impresión de las disposiciones oficiales «a instancia de los Departamentos u Organismos interesados».

V. LOS PREÁMBULOS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

a) *La generalizada inexistencia de Preámbulos en los textos iniciales*

De los Estatutos publicados entre 1979 y 1983 sólo los correspondientes a Cataluña, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana e Islas Baleares tienen un texto introductorio al que denominan Preámbulo. El Estatuto de Castilla y León contiene un texto introductorio innominado tras la fórmula de promulgación. Por su parte, la omisión del Preámbulo de la L.O.R.A.F.N.A., como antes se mencionaba, fue rectificada en un momento inmediatamente posterior.

Este último y el del Estatuto de Cataluña son, sin duda los más extensos. En el primer caso, su contenido hace referencia, sustancialmente, a la exposición histórica de los orígenes del Régimen Foral navarro, a partir de lo establecido en las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841, que «traían causa de sus derechos originarios e históricos», lo que había permitido desarrollar «progresivamente» su Régimen Foral, «conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso»¹¹⁴.

El segundo es un texto, en opinión de J. Benet, «prácticamente idéntico» al que figuraba en el proyecto de Estatuto elaborado y aprobado por la Asamblea de Parlamentarios catalanes, que «contiene una serie de declaraciones importantes, diluidas algunas, por una redacción prudente»¹¹⁵, así como algunos «retoques» respecto al texto elaborado por la Asamblea, consistentes, sustancialmente, en «unas pocas modificaciones gramaticales y una ampliación del texto en dos párrafos»¹¹⁶.

Los demás Preámbulos son bastante breves y no en todos los casos fundamentan el acceso al autogobierno por la respectiva Comunidad Autónoma en la existencia de antecedentes históricos definidos, como ocurre con el de las entonces Islas Baleares y con el

114 Como afirmara F. TOMÁS y VALIENTE, respecto a Navarra «se entendió que el apartado segundo de la Disposición Derogatoria de la Constitución, en cuanto expresamente declaró derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1839 en lo relativo a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, lo consideró vigente en lo concerniente a Navarra», de modo que «el enlace entre esa norma así interpretada y la Disposición Adicional primera permitió entender que el régimen foral navarro contenido principalmente en la llamada Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 (que traía causa del (...) R. Decreto de 1839) llegaba hasta la Constitución, resultó amparado por ella y enlazaba con la Comunidad Foral de la que habla el art. 1 de la LORAFNA» (*«Constitución: Escritos de Introducción histórica»*, Marcial Pons, Madrid 1996, pág. 212).

115 Probablemente haya que acudir a esa «prudencia» para examinar el contenido de los dos primeros párrafos, donde se afirma tanto que «en el proceso de recuperación de las libertades democráticas, el pueblo de Cataluña recobra sus instituciones de autogobierno», como que «Cataluña, ejerciendo el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran España, manifiesta su voluntad de constituirse en comunidad autónoma...». (BENET, J.: «Precedentes históricos del Estatuto». En VVAA: *«Comentario sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña»*, Vol. I. Instituto de Estudios Autonómicos. Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pág. 46).

116 De entre los «retoques», subrayaba la nueva redacción del último párrafo, con la que «el texto del proyecto catalán quedaba del todo adaptado al contenido del art. 151.2 de la nueva Constitución y, al mismo tiempo, quedaba claro que el texto del Estatuto, finalmente aprobado, no era el presentado por los Parlamentarios catalanes, sino el acordado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados». Por lo tanto, el Estatuto «no era obra de la autodeterminación del pueblo catalán, sino una concesión del Estado» (BENET, J.: «Precedentes históricos del Estatuto», *op. cit.*, pág. 46).

de la Comunidad Valenciana. Este último muestra su preocupación por integrar «la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia» y «la concepción moderna del País Valenciano».

Al Estatuto de Autonomía de Andalucía se «incorpora» en 1983 un Preámbulo por acuerdo del Parlamento de la Comunidad Autónoma, a partir de la presentación de una Proposición no de ley¹¹⁷ discutida, parcialmente enmendada, y aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía¹¹⁸, que introduce la «referencia a Blas Infante en las ediciones oficiales del Estatuto de Autonomía para Andalucía»¹¹⁹.

El breve Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León afirma la «identidad histórica y cultural claramente definida dentro de la plural unidad de España» de los «antiguos Reinos de Castilla y León», sin llegar a calificar como «región» o como «nacionalidad» a la Comunidad Autónoma, como tampoco lo hace el Preámbulo del Estatuto de las Islas Baleares, que se refiere sólo a la «identidad» del pueblo de las Islas Baleares¹²⁰.

En algunos casos, como ocurre en los Estatutos de Cantabria y de la Región de Murcia sí se introduce el calificativo de «región». En el primero en su Preámbulo, donde se la define como «entidad regional histórica», en el segundo en la propia denominación de la Comunidad Autónoma, entendida como «entidad histórica» en su Preámbulo¹²¹.

Una calificación como «región» que también está presente en el primer artículo de otros Estatutos que no tienen Preámbulo, como ocurre con la redacción prácticamente idéntica a la contenida en el art. 1.1 del Estatuto de la Región de Murcia, recogida en el art. 1.1 del Estatuto de Extremadura y la muy similar recogida en el mismo precepto del Estatuto de Autonomía de La Rioja, al definir a ésta como «entidad regional histórica dentro del Estado español».

En el Estatuto de Autonomía de Aragón, que tampoco incorpora ningún texto introductorio, no se califica de ningún modo la Comunidad Autónoma¹²². En el caso de la

117 Proposición no de ley núm. 6/83, formulada por la Ilma. Sra. Da. Amparo Rubiales Torrejón y cuatro Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la referencia a Blas Infante en las ediciones oficiales del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 16, de 22 de marzo de 1983).

118 Discusión en Pleno de la Proposición no de ley y aceptación de la Enmienda presentada por el Grupo Andalucista en la sesión del Parlamento de Andalucía celebrada el día 14 de abril de 1983, por 51 a favor, 1 en contra y 6 abstenciones (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, núm. 10, de 14 de abril de 1983, pág. 378).

119 Proposición no de ley número 6/1983, relativa a referencia Blas Infante en las ediciones oficiales del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 13 y 14 de abril de 1983 (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 24, de 5 de mayo de 1983, pág. 378).

120 En el artículo primero afirma que ese pueblo, como «expresión de su identidad histórica, y dentro de la unidad de la nación española, se constituye en Comunidad Autónoma...».

121 Ambas se consideran «perfectamente definidas dentro de España», siendo el respectivo Estatuto «la expresión jurídica de la identidad regional de Cantabria», o «la expresión de la identidad de la Región de Murcia». En consecuencia, el art. 1.1 del Estatuto de Cantabria la define como «entidad regional histórica dentro del Estado español», y el mismo precepto del Estatuto de la Región de Murcia afirma que esta provincia, «como expresión de su entidad regional histórica, dentro de la indisoluble unidad de España, se constituye en Comunidad Autónoma...».

122 En su primer artículo afirma que «Aragón, como expresión de su unidad e identidad histórica, accede a su autogobierno, de conformidad con la Constitución española...».

Comunidad Valenciana, el art. 1.1 de su Estatuto afirma la organización histórica del «pueblo valenciano» como «Reino de Valencia», su «identidad histórica» y el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución «reconoce a toda nacionalidad». Una redacción que, en gran parte, estaba ya presente en el Estatuto de Andalucía, cuando en el art. 1.1 afirmaba tanto su «identidad histórica» como también que ejercía «el derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad».

La de «nacionalidad» es la calificación recogida para la respectiva Comunidad Autónoma en los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia¹²³.

Ni Preámbulo ni ninguna autoidentificación histórica ni calificación específica de la Comunidad Autónoma se contiene en el primer artículo de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias —como la denomina su art. 1.2, pese a que la rúbrica de la Ley Orgánica se refiera a «Estatuto de Autonomía para Asturias»—, Castilla-La Mancha, Canarias y Comunidad de Madrid.

En definitiva, el núcleo mayoritario está compuesto por Comunidades Autónomas que no se definen ni como «región» ni como «nacionalidad»: Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid e Islas Baleares.

Por último, en los dos Preámbulos, prácticamente idénticos, contenidos en las Leyes Orgánicas que incorporan los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, se afirma la «identidad» de ambas ciudades y su «significación histórica».

En cualquier caso, queda claro en todos los Estatutos que se accede a la autonomía en función de lo establecido en la Constitución y que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, así como —cuando se recoge este contenido¹²⁴—, que los poderes de las instituciones de la Comunidad Autónoma emanan, en primer lugar, de la Constitución, y, a continuación, en general, del Estatuto y del pueblo¹²⁵.

En fin, el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra da cuenta de la singularidad del

123 En el primer caso, afirmando en su artículo 1 que «el Pueblo Vasco o Euskal-Herría, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español...» (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE núm. 306, de 22 de diciembre). En el segundo, que «Cataluña, como nacionalidad y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma...», y en el tercero que «Galicia, nacionalidad histórica, se constituye en Comunidad Autónoma para acceder a su autogobierno...» (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. BOE núm. 101, de 28 de abril).

124 No lo recogen los Estatutos de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Comunidad Foral de Navarra, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León.

125 No obstante, en el art. 1.2 del Estatuto de la Rioja, en el art. 1.3 del Estatuto de Extremadura y en el segundo párrafo del art. 1 del Estatuto de Canarias, se sitúa al pueblo de la Comunidad Autónoma en primer lugar, en el primer caso afirmando que «sus poderes emanan del pueblo y son ejercidos de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto», en el segundo que «los poderes de la Comunidad Autónoma de Extremadura emanan del pueblo, de la Constitución y del presente Estatuto», y en el tercero que del pueblo canario «emanan sus poderes, conforme a la Constitución y a este Estatuto». Una opción que parecía intermedia a este respecto era la contenida en el art. 1.3 del Estatuto de Andalucía, donde se establecía que «los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo andaluz en los términos del presente Estatuto». Por último, en el art. 1.4 del Estatuto de Castilla-La Mancha se afirma que «los poderes de la Junta de Comunidades emanan de la Constitución, del pueblo y del presente Estatuto».

Régimen Foral navarro, al exigir el «respeto» y «amparo» por parte de los poderes públicos de «los derechos originarios e históricos» de la Comunidad Foral¹²⁶.

b) Reformas estatutarias y contenidos de los Preámbulos

Entre 1996 y 1999 las reformas estatutarias que se realizan no suponen la introducción de nuevos Preámbulos en los Estatutos de Autonomía, pero afectan a los contenidos a través de los cuales se produce la concreción e identificación del sujeto que ejerce el derecho a la autonomía. Además, en el caso de Asturias el Estatuto pasa a denominarse «Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias», y en el caso de Islas Baleares se cambia la denominación de la Comunidad Autónoma, que ahora será «Illes Balears».

En el primero, en su art. 1.2 se la define como «comunidad histórica», y en el de las Illes Balears, se añade en el art.1.1 «singularidad» a «identidad histórica» y se concreta que se ejerce el derecho al autogobierno que la Constitución reconoce «a las nacionalidades y regiones»¹²⁷.

En otras dos reformas se introduce el término «nacionalidad», como ocurre cuando en el Estatuto de Aragón se afirma en la Exposición de Motivos que «la reforma actual del Estatuto redescubre nuestra identidad histórica», y se añade en el art. 1.1 que se accede al autogobierno «en expresión de su unidad e identidad históricas como nacionalidad», y en el Estatuto de Canarias, donde, en el primer párrafo del art. 1 se califica la «identidad» como «singular», y se añade «en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad».

La calificación como «región» desaparece en las reformas introducidas en los Estatutos de Autonomía de Cantabria¹²⁸ y La Rioja¹²⁹.

Por su parte, en la reforma efectuada en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se añade «expresión de su identidad propia» a «de acuerdo con la vinculación histórica y cultural de las provincias que la integran»¹³⁰.

126 Con arreglo, afirma, a lo establecido en la Ley de 25 de octubre 1839, en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, en la presente Ley Orgánica y en la Constitución, «de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición adicional primera», afirmando el siguiente párrafo del mismo precepto que «lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional».

127 En la Exposición de Motivos de esta última se afirma que la reforma que ahora se desarrolla «en ningún caso debería ser considerada punto y final de las aspiraciones de autogobierno de los pueblos de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera, sino un punto y seguido que permita continuar trabajando en adelante para llegar a alcanzar la cuota de participación política que en razón de nuestra historia nos corresponde».

128 En el texto del Preámbulo se suprime «entidad regional histórica» y se le sustituye por «comunidad histórica», y se suprime del art. 1.1 la expresión «entidad regional histórica dentro del Estado español», sustituyéndola por «comunidad histórica».

129 En la Exposición de Motivos se hace referencia a «la conciencia autonómica» y a que ha «transcurrido un proceso de afianzamiento autonómico», y en el texto articulado desaparece en el art. 1.1 la calificación de «entidad regional histórica», refiriéndose ahora, en términos genéricos, a su «identidad histórica».

130 En el art. 1.2 se suprime el *in fine* que afirmaba que la Comunidad Autónoma «asume la identidad de Castilla y León dentro de la indisoluble unidad de España, y promueve la solidaridad entre todos los pueblos de España».

Por último, las reformas estatutarias de Castilla-La Mancha y de la Comunidad de Madrid¹³¹ ni aluden a una identificación histórica ni califican las respectivas Comunidades Autónomas.

A partir de 2006, sin embargo, todas las reformas estatutarias mantienen un Preámbulo cuando el texto inicial lo recogía, o lo introducen ex novo, como ocurre en los casos de los Estatutos de Andalucía¹³², Aragón —donde se denomina Exposición de Motivos¹³³— y Extremadura¹³⁴.

Tales textos, en algunos casos considerablemente extensos, afirman la «identidad histórica» de los pueblos que forman las respectivas Comunidades Autónomas, aunque no en todos los casos con la misma «intensidad» y, en consecuencia, no todas se califican como «nacionalidad histórica».

Así, en el caso de la reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana, el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto, no obstante afirmar la vigencia del Preámbulo del texto del Estatuto de 1982¹³⁵ —en el que no se contenían referencias de este tipo—, expresa como uno de los «motivos» de la reforma «el reconocimiento de la Comunitat Valenciana, como Nacionalidad Histórica por sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura y por su Derecho Civil Foral»¹³⁶.

Tampoco existían referencias de este tenor en el Preámbulo de la Ley Orgánica de 1983, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, sin embargo, la reforma llevada cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, afirma «la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera...»¹³⁷. En sentido similar, también Aragón se define como «nacionalidad histórica»¹³⁸.

131 No obstante, se introduce en el art. 1.1 que se constituye en Comunidad Autónoma «en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas».

132 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

133 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

134 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

135 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

136 De manera que una vez aprobada la Constitución, afirma, fue, «en su marco, donde la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia se encontró con la concepción moderna del País Valenciano y dio origen a la autonomía valenciana, como integradora de las dos corrientes de opinión que enmarcan todo aquello que es valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que alcanza». En el art. 1.1 del nuevo Estatuto de la Comunitat Valenciana, ahora se afirma su «identidad diferenciada como nacionalidad histórica», se mantiene el calificativo de «nacionalidad» al describir el sujeto que ejerce el derecho al autogobierno y se cambia la denominación por «Comunitat Valenciana».

137 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Respecto a su última reforma, en el art. 1.1 se sustituyen las referencias a su «identidad histórica y de su singularidad» por la de «nacionalidad histórica», aunque mantiene que se ejerce el derecho a la autonomía que le corresponde a regiones y nacionalidades.

138 En el art. 1.1, respecto a su última reforma, se sustituye que el acceso al autogobierno es «expresión de su unidad e identidad históricas como nacionalidad» por la afirmación de su consideración como «nacionalidad histórica», ejerciendo el derecho que se reconoce a toda «nacionalidad» en la Constitución, y se introduce un tercer párrafo en este primer artículo donde se proclama que la Comunidad Autónoma «ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura». Por lo demás, en la Disposición Adicional tercera, se afirma que la «aceptación» del régimen de autonomía esta-

En la reforma del Estatuto de Castilla y León, el texto vigente sustituye la «identidad histórica y cultural» de los «antiguos Reinos de Castilla y León», proclamada en el Estatuto inicial, por la consideración de Castilla y León como «Comunidad histórica y cultural reconocida»¹³⁹, mientras en la «modificación y actualización» de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, sólo se afirma en su Preámbulo que supone «la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo», a través de «la mejora y actualización de aquél, profundizando en la experiencia ya acreditada por sus resultados de libertad y progreso»¹⁴⁰.

El Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña, fundamenta el autogobierno de Cataluña «en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat», afirmando 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» y que «la Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad»¹⁴¹.

Por su parte, en la reforma llevada a cabo en 2007 en el Estatuto de Autonomía para Andalucía se sustituye «identidad histórica» por «nacionalidad histórica» en el nuevo texto del art. 1.1¹⁴². Sin embargo, en el Preámbulo los elementos de autoidentificación no sólo se remiten a la etapa histórica de vigencia de la Constitución de 1978¹⁴³, sino que se retrotraen a momentos históricos anteriores, como cuando se afirma que «en un acto de justicia histórica» el Parlamento de Andalucía reconoció a Blas Infante como «Padre de la Patria Andaluza en abril de 1983», o cuando se procla-

blecido por el presente Estatuto «no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», que, en todo caso, «podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución».

139 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En el art. 1.1 sólo se afirma la existencia de una «comunidad histórica y cultural que tiene su origen en los antiguos Reinos de León y Castilla», aunque ciertamente resulta más que significativo que esa redacción sustituya a la contenida en la última reforma, donde se afirmaba que la Comunidad Autónoma tenía «identidad propia, de acuerdo con la vinculación histórica y cultural de las provincias que la integran».

140 Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Sin que esta redacción haya tenido repercusiones sobre el contenido del artículo primero del texto originario que afirma que «Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos».

141 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin embargo, en el art. 1 se mantiene la definición de Cataluña como «nacionalidad», como ya se recogía en el art. 1.1 del texto de 1979.

142 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

143 Afirmando que en la actualidad «la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española», o que «dio un ejemplo extraordinario de unidad a la hora de expresar una voluntad inequívoca por la autonomía plena frente a los que no aceptaban que fuéramos una nacionalidad en el mismo plano que las que se acogían al artículo 151 de la Constitución».

ma que «el Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919».

Sin embargo, en la última reforma estatutaria, el Preámbulo del vigente Estatuto de Extremadura la define como «región», con una «renovada identidad colectiva», considera al texto estatutario como «expresión jurídica de nuestra identidad como pueblo»¹⁴⁴, con «raíces, rasgos propios, historia y definida personalidad», y mantiene en el contenido del art. 1.1 —como en el texto inicial—, que su constitución en Comunidad Autónoma es «expresión de su identidad regional histórica», aunque ahora se introduce un nuevo párrafo cuarto donde se considera como «elemento diferencial», entre otros extremos, «la vitalidad de su reciente identidad colectiva».

VI. EL «VALOR JURÍDICO» DEL PREÁMBULO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA EN EL FUNDAMENTO JURÍDICO 7 DE LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO

a) La argumentación y el Fallo del Tribunal

Los Diputados recurrentes plantean como «cuestión previa» que los Preámbulos «pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad», dado que «tienen valor vinculante como canon hermenéutico principal» y son de «la mayor utilidad para conocer la voluntad del legislador», concretando, como «conceptos» utilizados en el Preámbulo que «determinan su impugnación», los de «derechos históricos», «nación» y «ciudadanía de Cataluña», posteriormente recogidos o proyectados en otros preceptos estatutarios (Antecedente 15).

En sus alegaciones, tanto el Abogado del Estado (Antecedente 16) como el Gobierno de la Generalitat (Antecedente 17) y el Parlamento de Cataluña (Antecedente 18) parten de negar a los Preámbulos «valor normativo, sin perjuicio de su valor hermenéutico», en

¹⁴⁴ En el texto introductorio de la Ley Orgánica de reforma se afirma que «El Estatuto no es solo una norma jurídica que regula los instrumentos de nuestro gobierno, sino también es una norma política, y si se quiere social, que permite señalar nuestros retos como comunidad, que deben ser los propios de esa nueva sociedad, y de una nueva época...»

¹⁴⁵ Sin embargo, los contenidos de esas Sentencias del Tribunal Constitucional en las que encuentra apoyo la reiteración de doctrina a la que aluden las partes anteriormente citadas, resultan bastantes diferentes. En efecto, en el FJ 11.a) de la STC 132/1989, de 18 de julio, el Tribunal afirma que «no cabe pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar, por tanto (en línea de lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981) que pueda dar lugar a una vulneración constitucional». Pero en el FJ 7 de la STC 36/1981, de 12 noviembre, afirmaba el Tribunal que «en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia». Sin embargo, no «declaración constitucional expresa» pero sí «pronunciamiento» por parte del Tribunal Constitucional sobre contenidos de un Preámbulo, aunque no lo llevara al Fallo de la Sentencia, se había producido cuando estimaba conveniente afirmar que, «en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (...) el Preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la Sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho Preámbulo».

línea con la que estiman es una reiterada doctrina establecida por el Tribunal Constitucional que, en especial, toma como referencia lo establecido en las SSTC 132/1989, de 18 de julio, y 36/1981, de 12 noviembre¹⁴⁵.

En consecuencia, el Abogado del Estado sostiene en sus alegaciones que ni los Preámbulos ni las Exposiciones de Motivos pueden ser «objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad», en tanto que «sólo puede(n) ser indirectamente inconstitucional(es) cuando pueda(n) servir para la interpretación de una norma inconstitucional y, en todo caso, la inconstitucionalidad se referiría a esa norma, no al preámbulo»¹⁴⁶. En definitiva, esos contenidos impugnados del Preámbulo «podrían aducirse a la hora de razonar la inconstitucionalidad de los concretos preceptos a que se refieren, pero ello no les convierte en objeto idóneo del recurso de inconstitucionalidad»¹⁴⁷.

En su argumentación, el Tribunal recuerda su doctrina al respecto de los Preámbulos y Exposiciones de Motivos de las leyes, con especial referencia a lo afirmado en la STC 36/1981, de 12 de noviembre, en el sentido de que el Preámbulo «no tiene valor normativo», lo que le llevaba a concluir tanto que resulta no sólo «innecesario» sino también «incorrecto» hacerle objeto de «una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva» de la Sentencia (FJ 7), como a afirmar que no puede ser «objeto directo» de un recurso de inconstitucionalidad¹⁴⁸.

Sin embargo, inmediatamente a continuación el Tribunal afirma que «carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico». Del mismo modo, del hecho de que no puedan ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad tampoco se puede colegir que los Preámbulos «sean inaccesibles a un pronunciamiento» del Tribunal, «en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa», como, de hecho, había ocurrido en el FJ 7 de la mencionada STC 36/1981.

146 Como habría establecido, en opinión del Gobierno de la Generalitat, la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 4, cuando afirmaba el Tribunal, a este respecto, que «ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley».

147 En todo caso, es el Abogado del Estado quien aporta mayor número de argumentos en defensa de sus tesis, afirmando, a partir de lo establecido en el art. 88 CE, que «la exposición de motivos y otros antecedentes que acompañan al proyecto de ley (...), no siendo propiamente texto normativo, sirven para entenderlo y justificarlo, sin que tal función confiera naturaleza normativa a ninguno de ellos ni los haga impugnables ante este Tribunal». Además, en su opinión, del hecho de que las Exposiciones de Motivos puedan ser enmendadas «no se seguiría que el texto goce de valor normativo, pues también son susceptibles de enmienda las proposiciones no de ley (art. 194.2 RCD) y no es sostenible que ello las convierta en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad». Por último, concluía, «el preámbulo no puede subsistir sin parte dispositiva, de manera que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de ésta entraña automáticamente la irrelevancia jurídica de aquél porque ya no existe texto normativo que explicar».

148 A partir de lo afirmado en el FJ 15 de la STC 212/1996, de 22 de enero —«la Exposición de Motivos carece de valor»— y en el FJ 4 de la STC 173/1998, de 23 de julio —donde estimaba que «ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo»—, consideraba en el FJ 2 de la STC 116/1999, de 17 de junio, que las Exposiciones de Motivos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad», como ya había establecido en el FJ 2 de la STC 150/1990, de 4 de octubre —«los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad»—.

Un «proceder» que el Tribunal estima «consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes», en tanto que «sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas», de manera que «el valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico», porque al recoger las «razones» del legislador y exponer los «objetivos» de la acción legislativa, constituyen «un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada». Su «destinatario» es «el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer».

Desde tales premisas, considera que el Preámbulo de un Estatuto de Autonomía contiene una «interpretación cualificada», aunque «nunca podrá imponerse a la que, con carácter privativo y excluyente y con verdadero alcance normativo, sólo puede predicarse de la autoridad interpretativa de este Tribunal», en su «condición de intérprete supremo de la Constitución y, con ella, de todas las leyes en su contraste con la Norma fundamental como condición para el enjuiciamiento de su validez». El «juicio de constitucionalidad» que merezca al Tribunal «la interpretación cualificada pretendida por el legislador» se ha de buscar «sólo» en los Fundamentos Jurídicos de sus Sentencias, en tanto que éstos son «el *locus* para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el *decisum* sobre la validez de la norma enjuiciada».

Sin embargo, como el Tribunal estima que los párrafos del Preámbulo del Estatuto cuestionados «lo son por referirse a conceptos y categorías que, proyectadas después a lo largo del articulado» —«derechos históricos», «nación» y «ciudadanía»— en preceptos específicos del Estatuto también han sido objeto «de una impugnación expresa», será «al hilo del enjuiciamiento de tales preceptos cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo», de modo que si entonces estimara el Tribunal que resulta inadmisibles constitucionalmente la interpretación, privará a tales contenidos del preámbulo «del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada».

En tal sentido, estima que «la proyección normativa de las afirmaciones del preámbulo controvertidas por los recurrentes» se concreta en el contenido de los arts. 2.4¹⁴⁹, 5¹⁵⁰, 7¹⁵¹ y 8¹⁵² EAC, si bien se pronuncia previamente respecto la afirmación contenida

149 «Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución».

150 *Los derechos históricos*. «El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat».

151 *La condición política de catalanes*. «1. Gozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña. Sus derechos políticos se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes. 2. Gozan, como catalanes, de los derechos políticos definidos por el presente Estatuto los españoles residentes en el extranjero que han tenido en Cataluña la última

en el Preámbulo sobre «el derecho inalienable de Cataluña al autogobierno», concluyendo que tal derecho no es sino el que el art. 2 CE «reconoce y garantiza» a las «nacionalidades y regiones». Un derecho que es calificado como «derecho constitucional, en virtud de esa cualidad, inalienable, esto es, indisponible para los poderes constituidos, y sólo al alcance del poder de revisión constitucional». Por ello, desestima la impugnación de la mencionada expresión del Preámbulo (FJ 7).

Del mismo modo, una vez afirmado que la Comunidad Autónoma de Cataluña «trae causa en Derecho de la Constitución española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE», desestima la impugnación respecto al contenido del art. 2.4 EAC¹⁵³. Tampoco el art. 5 EAC es contrario a la Constitución si se interpreta que su referencia a los «derechos históricos del pueblo catalán» no remiten al contenido de la Disposición Adicional primera CE ni son «fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma», de manera que en tal sentido se ha de entender la afirmación contenida en el Preámbulo respecto a la fundamentación del autogobierno de Cataluña (FJ 10).

También resulta desestimada la impugnación al art. 7 EAC, en tanto que «se limita a determinar el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución» y no a contraponer una «ciudadanía catalana» con la «ciudadanía española», como «condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano» (FJ 11)¹⁵⁴.

Por último, en el análisis del contenido del art. 8 EAC afirma el Tribunal que «la nación que aquí importa» es la nación en «sentido jurídico-constitucional», y «la Constitución no reconoce otra que la Nación española», en la que se fundamenta la Constitución y que tiene al pueblo español como «único titular reconocido» de la soberanía en el art. 1.2 CE. Por tanto, la referencia a «los símbolos nacionales de Cataluña», en relación con la afirmación del concepto de «nación» recogida en el Preámbulo, no puede dar lugar a «consecuencias jurídico-constitucionales contradictorias con el sentido preciso del art. 2 CE en punto a la sola y exclusiva relevancia constitucional de la Nación española». De ahí que se hayan de entender como «símbolos de una nacionalidad constituida como

vecindad administrativa, así como sus descendientes que mantienen esta ciudadanía, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley».

152 *Símbolos de Cataluña.*» 1. Cataluña, definida como nacionalidad en el artículo primero, tiene como símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno. 2. La bandera de Cataluña es la tradicional de cuatro barras rojas en fondo amarillo y debe estar presente en los edificios públicos y en los actos oficiales que tengan lugar en Cataluña. 3. La fiesta de Cataluña es el Día Once de Septiembre. 4. El himno de Cataluña es «Els segadors». 5. El Parlamento debe regular las distintas expresiones del marco simbólico de Cataluña y debe fijar su orden protocolario. 6 La protección jurídica de los símbolos de Cataluña es la que corresponde a los demás símbolos del Estado».

153 En tanto que su sentido «cabal» hace referencia a «su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat», y el «pueblo de Cataluña» al que se refiere es «el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña» (FJ 9).

154 Lo que hace, afirma el Tribunal, es calificar como catalanes «a los ciudadanos españoles vecinos de Cataluña», lo que indica que «la ciudadanía catalana no es sino una especie del género «ciudadanía española», a la que no puede ontológicamente contradecir» (FJ 11).

Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC».

Pero dado que el art. 2 CE posee un «sentido terminante», ha de quedar «desprovista de alcance jurídico interpretativo la referida mención del preámbulo a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana», aunque en otros contextos que no sean el jurídico-constitucional, «la autorepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima» (FJ 12).

Por ello, en el primer apartado del Fallo se declara que «carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña»».

Es precisamente esta manera de proceder, que expresa y razonadamente examina la constitucionalidad de los contenidos del Preámbulo impugnados «al hilo» de los preceptos en que se estima que se han proyectado normativamente, la que no comparten la mayoría de los Magistrados que firman los diferentes Voto Particulares, aunque el otro extremo de discusión en algunos de ellos radica en la aplicabilidad a los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía de la doctrina sentada por el Tribunal respecto al «valor jurídico» de los Preámbulos y Exposiciones de Motivos de las leyes, y, por tanto, la posible diferenciación respecto a la naturaleza jurídica de unos y otros.

b) Los contenidos de los Votos Particulares

En efecto, el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas disiente de la mayoría del Tribunal a este respecto por entender que si bien, efectivamente, los Preámbulos tienen «valor jurídico» en tanto que son «pauta de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo preceptivo de las leyes», al ser la «clave de interpretación» —como denomina a la función que cumple el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña—, el «orden lógico» de interpretación debería haber sido el inverso al seguido por la mayoría del Tribunal, ya que «el análisis de la conformidad a la Constitución de la clave hermenéutica a utilizar debe preceder al uso de dicha clave», porque «en el caso de que la misma se considere contraria a la Constitución, el sentido normativo del precepto que pudiera establecerse en función de dicha clave resultaría ya de partida descalificado y excluido» (Apartado 6)¹⁵⁵.

Desde su punto de vista, el «contenido perfectamente discernible de problematicidad, de carácter esencial», se encuentra «centrado» en la «consideración jurídico-constitucional de Cataluña como nación», un «contenido global» integrado por «distintos elementos que guardan entre sí una perfecta armonía de sentido» y que se proyectan

¹⁵⁵ En su opinión, la mayoría del Tribunal no sólo ha invertido el orden lógico aconsejable sino que, por ello, ha realizado «una operación intelectual rigurosamente inútil». Además, una vez analizado el precepto sin utilizar la «clave hermenéutica», carece de «justificación lógica que una clave de interpretación, que en realidad no se ha utilizado, sea sometida a análisis o a decisión jurídicos». En fin, estima «equivoco por insuficiente afirmar que unos pasajes del preámbulo puedan carecer de eficacia interpretativa, si no se ha dicho antes de modo terminante que tales pasajes son contrarios a la Constitución» (Apartado 6).

«fundamentalmente» en el Preámbulo y el Título Preliminar, pero también «en múltiples preceptos de títulos posteriores, cuyo prístino significado guarda una indudable conexión sistemática con ese núcleo esencial» (Apartado 4).

Por su parte, el Voto Particular que firma el Magistrado don Javier Delgado Barrio, que parte de mostrar su discrepancia «radical» con la Sentencia, también estima como «elemento esencial del Estatuto impugnado» la definición de Cataluña como nación, lo que, en su opinión, «contradice frontalmente el fundamento mismo de la Constitución —art. 2 CE— «[Apartado 1 A)]»¹⁵⁶.

Asimismo, considera que «el punto de partida para el examen del Estatuto aquí impugnado hubiera debido ser el estudio de su preámbulo», de manera que si se hubiera hecho así en la Sentencia, «su fallo tendría un contenido muy diferente». Porque, en su opinión, el Estatuto de Autonomía de Cataluña «es una ley profundamente coherente: la quintaesencia está en el preámbulo, que tiene su directo reflejo en el título preliminar, que a su vez se desarrolla en el resto del articulado».

De otro lado, no le cabe duda de que «la indudable relevancia jurídica de los preámbulos de las leyes, a los que nuestra doctrina jurisprudencial atribuye una clara función interpretativa»¹⁵⁷, se ve «profundamente intensificada» en los Estatutos de Autonomía, porque en éstos los Preámbulos «cumplen la función de expresar y condensar el espíritu de la voluntad normativa configuradora del régimen jurídico-político contenido en la parte dispositiva del texto con el cual forma un todo inescindible», dado que el Preámbulo «explica, da sentido y sirve de base fundamental para la interpretación de los conceptos, definiciones, principios y normas fundamentales que se contienen en un Estatuto», lo que «justifica aquí muy destacadamente la impugnabilidad de los preámbulos» (Apartado 4).

En un razonamiento lógico similar, el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas también discrepa en el Voto Particular que firma del «tratamiento» del Preámbulo que se ha hecho en la Sentencia, «analizándolo al hilo de los preceptos afectados por aquellos párrafos cuyo contenido ha sido objeto de impugnación en el recurso». En su opinión, tendría que haberse desarrollado el razonamiento lógico al contrario, de forma que «si se hubiera afrontado de manera directa y preferente el asunto», no se hubiera tenido «más remedio que advertir» que de la simple lectura del Preámbulo se desprende «de manera literal» que el concepto de «nación catalana» es el vertebrador de todo el Estatuto, desarrollando unas «concepciones» que «son constitucionalmente inadmisibles», al menos hasta que se emprenda la reforma constitucional prevista en el art. 168 CE. Por ello, desde su punto de vista, aunque no exista «precedente jurisprudencial, el asunto es tan grave y tan singular que era procedente la declaración de inconstitucionalidad y con-

156 De este modo, siendo la definición de Cataluña como nación «la raíz que inspira los aspectos más relevantes del Estatuto», y no existiendo en «sentido jurídico-constitucional» más que «una nación que es la Nación española», el apartado 1 del Fallo tendría que haber comenzado declarando «la inconstitucionalidad de las referencias del Preámbulo a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña» (Apartado 5). Por ello, las «cuatro líneas fundamentales de la regulación estatutaria» que, en su opinión, se encuentran recogidas en los contenidos de los artículos 5, 2.4, 8.1 y 3.1 del Estatuto, «hubieran debido decaer una vez declarada la inconstitucionalidad de esa definición» (Apartado 6).

157 Como muestran, en su opinión, los contenidos de las SSTC 92/2008, de 21 de julio, FJ 8; 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2; 31/2009, de 29 de enero, FJ 13, y 127/2009, de 26 de mayo, FJ 4.

siguiente nulidad de los enteros párrafos del preámbulo contrarios a la Constitución» (Consideración 4ª)¹⁵⁸.

Una carencia que también subraya en su Voto Particular el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, para quien resulta «constitucionalmente inadmisibles» que permanezcan en el Preámbulo y en el articulado del Estatuto afirmaciones y principios que irrumpen en los ámbitos inconfundibles del poder constituyente», como lo son, afirma, «la soberanía nacional, la unidad e indivisibilidad de la Nación española y la forma misma del Estado como Estado» (Apartado 13). En su opinión, «parecidas razones a las que llevan a la Sentencia a privar de eficacia interpretativa a la definición de Cataluña como nación», tendrían que haber llevado «más lejos: a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de este inciso del preámbulo en el primer apartado del fallo» (Apartado 14). Los artículos 3.1, 5, 7 y 8 EAC «son inconstitucionales y nulos» (Apartado 15)¹⁵⁹.

La argumentación de la Sentencia para declarar la improcedencia de «anular» en el Fallo los contenidos del Preámbulo impugnados — que «definen un pilar básico en el sistema del Estatuto de Autonomía» — y de los preceptos en que se proyectan, se basa, en su opinión, en precedentes que «se refieren a leyes ordinarias y a casos sin trascendencia», cuando aquí lo que se enjuicia son «los fundamentos mismos de la Constitución de 1978». Porque los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía, en tanto que éstos son «norma y norma de normas», a diferencia de los de las leyes ordinarias, «sirven de canon de interpretación no sólo del propio Estatuto sino de todas las normas del ordenamiento autonómico que dimanen de él, y vinculan a todos los poderes públicos autonómicos».

En ello se asemejan a los Preámbulos de las Constituciones, de manera que incluso utilizan un «lenguaje propio de los textos constitucionales», y si jurisprudencialmente se ha reconocido que el Preámbulo de la Constitución «vincula la interpretación en Derecho (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3)»¹⁶⁰, también tendría que haberse reconocido, que el Preámbulo del Estatuto «es un texto jurídico que orienta toda interpretación y un fin que vincula a todos los poderes públicos». En definitiva, desde su punto de vista, no se puede argumentar sobre los Preámbulos de los Estatutos «con apoyo en una jurisprudencia referida a las leyes ordinarias». Es más, en su opinión, habría que

158 En su opinión, precisamente por carecer de «valor jurídico» interpretativo los párrafos del Preámbulo impugnados por ser contrarios a la Constitución, tendrían que haberse declarado «inconstitucionales bastantes más preceptos que los que la Sentencia de los que discrepo expulsa del ordenamiento jurídico y, al menos, utilizar la fórmula de la interpretación conforme en el fallo para separar el texto de otros artículos de la impugnación inconstitucional que les infunde el propio preámbulo» (Consideración 4ª).

159 Para este Magistrado, precisamente la referencia a la «nación» en el Preámbulo muestra la que denomina «subrogación indebida del EAC en el papel del legislador constituyente de revisión total de la CE», dado que «permite afirmar un poder constituyente autonómico complementario o alternativo al del pueblo español, en el que radica la soberanía nacional», lo que resulta «absolutamente contrario al art. 1.2 CE». Por ello, no le parece «suficiente» el contenido del primer apartado del Fallo de la Sentencia, al privar sólo de «eficacia interpretativa» al mencionado inciso, pero no de «validez formal», cuando «es obvio que subvierte la decisión esencial de toda la CE» (Apartado 14).

160 Así como ha ocurrido, afirma, con la BverfGE 5, 85 (27) del Tribunal Constitucional Federal alemán respecto a la Ley Fundamental de Bonn.

«descartar de raíz la aplicabilidad de la doctrina sobre las leyes ordinarias a los preámbulos de los Estatutos de Autonomía» (Apartado 14).

Esta diferenciación entre la naturaleza jurídica de los Preámbulos de los textos legales y los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía es también desarrollada por el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo en el Voto Particular que firma, estimando «incorrecta» la inclusión del primer apartado del Fallo (Apartado 1), hasta el extremo de que constituye su única discrepancia respecto de una Sentencia con la que, por lo demás, se muestra conforme (Apartado 5).

Para ello, en principio, sistematiza «la doctrina que durante estos años hemos elaborado», mostrando su disconformidad con el hecho de que ésta sea la «la primera ocasión en que una Sentencia de nuestro Tribunal incluye en su fallo una referencia al preámbulo de una ley»¹⁶¹.

Desde luego, los Preámbulos son «un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes», si bien con «límites», porque a partir de lo establecido en el FJ 4 de la STC 173/1998, de 23 de julio, «lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley», por lo que «no cabe recurrir al mismo para dar un sentido diferente al alcance de preceptos legales inequívocos ni para alterar el contenido de un precepto», como, en su opinión, ha hecho el Tribunal. Además, el Tribunal ya estableció en el FJ 7 de la STC 36/1981, de 12 de noviembre, que «en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo», no resulta «necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia» (Apartado 1).

En definitiva, dado lo que denomina «carácter abierto o dúctil de determinados términos de contenido jurídico-constitucional» que, en su opinión, constituye uno de «los elementos característicos» de la Sentencia en este punto, así como el «similar lenguaje» utilizado en los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura al subrayar los «aspectos históricos y característicos» sobre los que se basan —detallando a continuación los contenidos que en relación con la introducción de elementos históricos le parecen comunes entre ellos—, no le cabe duda de que «en el contenido del preámbulo del Estatuto cabe una afirmación como la realizada» (Apartado 2)¹⁶².

Máxime cuando, en su opinión, de una «lectura conjunta» tanto del Preámbulo como del Título Preliminar del Estatuto «difícilmente puede deducirse que el EAC cuestiona que la nación española es el único sujeto titular de la soberanía que está en el origen

161 De aquella doctrina deduce, en principio, que «los preámbulos forman parte integrante de los textos legales», pero «no por ello poseen en sí mismos valor normativo», de lo que, afirma, el Tribunal ha extraído dos «consecuencias». La primera se refiere a que «no pueden ser impugnados autónomamente», y la segunda a que «no cabe realizar una declaración directa de inconstitucionalidad de todo o parte» de un Preámbulo, ya que «la cualidad que identifica las normas objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad es que tengan fuerza o rango de ley (...) lo que no ocurre en ningún caso con los preámbulos y las exposiciones de motivos» (Apartado 1).

162 Un Preámbulo, afirma, no es «algo ajeno a la disposición normativa». El legislador manifiesta en él una «convicción política al conjunto de los ciudadanos», de manera que en las Constituciones y, «por extensión» en los Estatutos de Autonomía, «el Preámbulo es expresión solemne de un acto político», posee «un valor declarativo-político» y su «utilidad» para crear «el sentimiento constitucional —en este caso estatutario—, es muy relevante» (Apartado 2).

de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez», sino que, «muy al contrario, el EAC realiza una constante afirmación de la Constitución como fundamento del autogobierno de Cataluña», como expone en el análisis que desarrolla a continuación de diferentes preceptos del Estatuto¹⁶³.

Pese a todo, mostrando su discrepancia con el contenido del primer apartado del Fallo de la Sentencia, afirma que ello no afecta «el rigor de la Sentencia a cuyo contenido nada añade o quita, más que hacerle decir al Estatuto en su parte normativa lo que no dice, a partir de una lectura forzada del preámbulo, al que recurre como único parámetro interpretativo», cuando el «parámetro» de interpretación, en su opinión, se contiene en el art. 1 EAC. Por todo ello, ese primer párrafo del Fallo de la Sentencia estima que «resulta absolutamente innecesario y, en otro orden de consideraciones, imprudente y carece del menor rigor jurídico constitucional» (Apartado 3)¹⁶⁴.

VII. CONCLUSIONES

En principio, el recorrido desarrollado a lo largo de las páginas anteriores permite sugerir que se podría eliminar la locución adverbial que utiliza L. M^a Díez Picazo y afirmar que, incluso aunque estemos exclusivamente ante un «examen dogmático de los preámbulos», tras ellos «se ocultan más problemas jurídico-políticos que los que sueña la pobre imaginación de un tosco legalismo»¹⁶⁵.

Desde luego, como se ha podido observar en páginas anteriores, el significado político de los textos introductorios de los textos legales franquistas recogidos en páginas anteriores —su «función propagandística»—, resulta tan sobresaliente que el propio legislador franquista se ve en la necesidad de fundamentar en su parte expositiva el caso único del Decreto-ley 6/1968, de 6 de junio, por el que se modifica el Preámbulo del de 23 de junio de 1937, «por encima de consideraciones de mera técnica legislativa, en atención a la finalidad que se persigue».

163 Por tanto, ni el pueblo catalán «se confunde con el titular de la soberanía», es decir, el pueblo español, ni Cataluña «como nacionalidad, se confunde con la Nación española», que se caracteriza no sólo por su «indisoluble unidad» sino también por su «pluralidad», también recogida en el art. 2 CE. De este modo, desde su punto de vista, lo que hace el Fundamento Jurídico 12 de la Sentencia al analizar el contenido del art. 8.1 EAC es recurrir al Preámbulo «para desvincularse de preceptos legales inequívocos, lo que (...) está vedado al intérprete constitucional» (Apartado 3).

164 La Sentencia, en este punto, incurre en lo que denomina «positivismo exacerbado», al igual que cuando analiza el significado y alcance de «los derechos históricos» a que se refiere el contenido del art. 5 EAC, «casi afirmando que no existe nada antes de la Constitución», cuando ésta, que «ciertamente es el fundamento de un nuevo ordenamiento jurídico, obedece asimismo a una realidad preexistente, que modula y explica al mismo tiempo el orden jurídico resultante». En su opinión, en «ciertos momentos» la Sentencia denota «un academicismo más propio del siglo XIX, centrado en el debate entre el positivismo y el historicismo y alejado en cualquier caso de la realidad jurídica del mundo contemporáneo», cuando la realidad actual resulta «mucho más compleja» y el Derecho debe responder a ésta, «sin que afortunadamente quepa el sostenimiento de ciertos dogmas, como el dogma de la soberanía o la defensa de un nacionalismo exacerbado» (Apartado 5).

165 Díez-PICAZO, L. M^a: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», *op. cit.*, págs. 502-503.

En el actual sistema democrático, la inexistencia generalizada de Preámbulos en los textos iniciales de los Estatutos de Autonomía expresa, cuando menos, la escasa preocupación del legislador estatuyente por exponer las razones de la elaboración del texto y, en definitiva, de fundamentar la constitución de la Comunidad Autónoma —su «función pedagógica»—. Sin embargo, a partir de 2006 todas las reformas estatutarias mantienen el Preámbulo, cuando ya existía en el texto inicial, o lo introducen *ex novo*. Se trata, en la mayoría de los casos, de textos muy extensos que describen y fundamentan circunstanciadamente la existencia de una «identidad histórica» en los pueblos que forman las respectivas Comunidades Autónomas, que, de este modo, en casi todas las ocasiones, se califican como «nacionalidades históricas», bien en el Preámbulo o en el articulado, si bien no se puede dejar de subrayar que en la última reforma estatutaria se califique a la Comunidad Autónoma como «región».

Se ha de tener en cuenta al respecto de la significación política y el valor jurídico de los Preámbulos entre nosotros que su carencia en la Ley 1/1977, de 4 de Enero, para la Reforma Política, originó un debate jurídico de evidentes repercusiones políticas sobre la propia trascendencia del «esfuerzo reformista», situado entre una nueva «fórmula política» o simples «retoques técnico-jurídicos del sistema institucional».

Por lo demás, el proceso seguido para la elaboración del Preámbulo de la Constitución de 1978 también resulta suficientemente ilustrativo de la tensión política entre «reforma» y «ruptura», soterrada a lo largo de todo el proceso constituyente, expresando su redacción «muy claramente» la «ambigüedad» de ese proceso e, incluso, la «voluntad negociada» de no plantear el que, sin duda, era uno de los «problemas políticos claves» del momento.

A partir de ambos textos, pero sobre todo del último, se replantea entre nosotros el debate sobre el «valor jurídico» de los Preámbulos, tomando en consideración tanto el Derecho vigente respecto a Exposiciones de Motivos y Preámbulos como los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto de estos textos introductorios.

En efecto, los análisis doctrinales recogidos en páginas anteriores respecto a las Exposiciones de Motivos y Preámbulos «corrigen» la confusión entre unas y otros respecto a su significado, función, contenido, obligatoriedad e, incluso, destinatarios, y a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto a su «valor jurídico» parecía haberse cerrado el debate respecto a su «valor jurídico», hasta el punto de que P. García-Escudero Márquez afirmaba recientemente que la cuestión «parece resuelta en la doctrina en el sentido de no reconocer a los preámbulos de las leyes valor normativo, al menos con la misma intensidad que al articulado»¹⁶⁶.

En ocasiones, sin embargo, se ha subrayado el «valor político» o la «relevancia especial» del Preámbulo constitucional respecto a los Preámbulos de las leyes o se han producido manifestaciones críticas sobre algunos de los pronunciamientos del Tribunal, como muestra la advertencia de A. Dorrego de Carlos en relación con el contenido de los FJ 2 y 3 de la STC 108/1986, de 26 de julio —respecto a las Exposiciones de Motivos—, afirmando que de ésta y otras Sentencias del mismo se podría deducir una lógica que, en su

166 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 88. La iniciativa legislativa del Gobierno». En CASAS BAHAMONDE, M^a E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. (Directores): «Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario», Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 1526.

opinión, nos conduce «inexorablemente» hacia «un concepto hiperrealista del Derecho parlamentario», en la medida en que las garantías constitucionales y reglamentarias del procedimiento legislativo no sólo están establecidas a favor de «los actores políticos parlamentarios» sino del conjunto de los ciudadanos.

No obstante, en términos generales, se puede afirmar que el acuerdo sobre que el Preámbulo, cuando existe, se integra en el texto dispositivo al que precede pero no forma parte del texto articulado, es prácticamente unánime, y que, con las matizaciones expuestas a lo largo del trabajo, se subraya su contribución a las diferentes formas de interpretación, si bien la mayor o menor cercanía de la elaboración teórica a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional introduce matizaciones respecto a la «intensidad» de su «valor jurídico» y, por tanto, sobre su papel en la aplicación del Derecho, aunque se puede establecer como regla general que el acuerdo más extendido, como sostuviera M. Martín Casals, mantiene que los Preámbulos se consideran como «un canon hermenéutico más (...), a utilizar libremente en la interpretación».

Por ello, y pese a las muy sólidas razones —sobre todo estrechamente vinculadas a la práctica legislativa— que argumentan a favor de su eliminación o, al menos, su «drástica reducción», para algún tipo de leyes se está de acuerdo en que deben conservarse. En efecto, la significación de la motivación en la actuación del legislador en un Estado social y democrático de Derecho y, por tanto, la «función racionalizadora» del procedimiento legislativo que cumplen en una sociedad democrática serían los argumentos más relevantes en favor de su mantenimiento. Desde luego, definida ésta como «función esencial» por J. Tajadura Tejada, no cabe duda de que en un sistema parlamentario la existencia y contenido de las Exposiciones de Motivos permite desarrollar un control concreto de la función directiva del Gobierno por las Cámaras¹⁶⁷, así como la existencia de los Preámbulos un control «difuso» sobre la actividad parlamentaria por parte de los ciudadanos. Finalmente, incluso por simples razones de «buena técnica legislativa» se ha afirmado que este «modesto instrumento» no debe ser «despreciado».

Por lo demás, como parece jurídicamente razonable, parece existir prácticamente consenso al entender que su ausencia no afecta «esencialmente» al procedimiento de elaboración de las leyes y, por tanto, que estamos ante una «irregularidad irrelevante», como la denominara P. Biglino Campos, que, en todo caso, puede ser «sanada» a lo largo del procedimiento legislativo —en el caso de las Exposiciones de Motivos— o «rectificada» —en el supuesto de los Preámbulos— en la medida en que lo publicado permita que «se conozca y que entre en vigor lo realmente aprobado por las Cámaras».

Desde luego, para el Tribunal Constitucional no había duda de que «los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad» (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2),

167 A este respecto, subrayaba en su momento F. RUBIO LLORENTE, al plantear «algunas ideas en torno a una nueva teoría del control parlamentario», que «no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria» («El control parlamentario». En «La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)». Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 256).

aunque a partir de esa afirmación contundente podían encontrarse algunos matices sobre su «valor jurídico» en algunos de sus pronunciamientos, si bien probablemente la ocasión en que ha introducido más especificaciones respecto a las repercusiones de su carácter interpretativo haya sido en el FJ 7 de la STC 36/1981, de 12 noviembre, donde afirmaba que «en la medida que (...) no tiene valor normativo» no resulta «necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia», aunque no «declaración de inconstitucionalidad expresa» pero sí «pronunciamiento» por parte del Tribunal se encuentra en la «manifestación expresa» que considera «conveniente» realizar a continuación, en el sentido de que «en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (...) el Preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la Sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho Preámbulo».

Por ello, cuando se plantea el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 sobre determinados contenidos del Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluso se llega a afirmar que el Tribunal «tiene la obligación inexcusable» de pronunciarse sobre el mismo¹⁶⁸, y no sólo por la doctrina que había desarrollado hasta entonces, singularmente en la mencionada Sentencia, sino también por toda una serie de argumentos teóricos que se habían venido consolidando en los análisis doctrinales sobre el «valor jurídico» de los Preámbulos, en función de su contribución a las diferentes clases de interpretación jurídica, en los que constituía un elemento sustancial la diferenciación entre «disposición» y «norma» en las elaboraciones de Crisafulli¹⁶⁹.

El Tribunal, como había ocurrido en aquella Sentencia de 1981, desde luego se pronuncia sobre los contenidos del Preámbulo impugnados, pero lo hace en la medida en que habían sido recurridos preceptos concretos del articulado del Estatuto en que se proyectan aquellos contenidos, como «objeto accesorio», por tanto, de «un proceso referido principalmente a una disposición normativa», manteniendo, de este modo, lo que, efectivamente, se puede considerar como una «doctrina consolidada» en el sentido de que los Preámbulos no pueden ser objeto de un «recurso directo» de constitucionalidad, pero subrayando al mismo tiempo el valor interpretativo de todos los Preámbulos de los textos legales, incluidos los de los Estatutos de Autonomía, únicamente introduciendo ahora expresamente el matiz de que contienen una «interpretación cualificada». Ese, se afirma, es «su valor jurídico característico».

En ese proceso de enjuiciamiento el Tribunal acota que el «valor jurídico» de los Preámbulos radica «en su cualificada condición como criterio hermenéutico» y que ese «valor jurídico» se «agota» en ser «un elemento singularmente relevante para la deter-

168 TAJADURA TEJADA, J.: El control constitucional del Preámbulo de las Leyes: (A propósito del Preámbulo del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña). En *Jornada sobre «El control constitucional del Preámbulo de las leyes»*, Fundación Ciudadanía y Valores, pág. 16.

169 Cfr. CRISAFULLI, V.: «Disposizione (e norma)». En *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIII, Milan: Giuffrè, 1964, pág. 196 y ss. Por su parte, la crítica más sólida a esta diferenciación, como resulta conocido, Cfr. GUASTINI, R.: «Disposizione vs. norma». En *Giurisprudenza costituzionale*, 34, 1989, págs. 3-14

minación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada», pero no llega a afirmar que estemos ante una «interpretación auténtica» —esto es, vinculante», en definitiva porque no tienen «valor normativo»— ni que la misma «prevalezca» sobre otros «cánones hermenéuticos», restringiendo, de este modo, la libertad de interpretación del Tribunal para desarrollar una «recta interpretación».

Es cierto que en el camino de no incurrir en el «positivismo exacerbado» al que se refiere uno de los Magistrados firmantes de un Voto Particular, se puede no estar de acuerdo sobre el «destinatario» —como expresa otro de los Magistrados discrepantes—, especialmente si se estima que el «intérprete del Derecho» es únicamente el aplicador del Derecho, pero también que en esta ocasión estamos ante el «intérprete supremo» y que la discusión sobre el «destinatario» no puede eludir que, en definitiva, estamos ante contenidos que tienen una específica «naturaleza jurídica», porque aún subrayando al máximo la «intensidad» del «valor jurídico» de los Preámbulos, en concreto de los Estatutos de Autonomía, seguirían sin tener «valor normativo».

A este respecto no se puede dejar de recordar que si bien es cierto, como se manifiesta en ese Voto Particular, que los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía «sirven de canon de interpretación no sólo del propio Estatuto sino de todas las normas del ordenamiento autonómico que dimanen de él, y vinculan a todos los poderes públicos autonómicos», también resulta cierto que no por ello se altera su «naturaleza jurídica» en cuanto Preámbulos y, cuando menos, se podría afirmar, como estableciera P. Lucas Verdú respecto al Preámbulo constitucional, que resulta «discutible» que pueda adoptarse como «parámetro» para la declaración de inconstitucionalidad de «una ley o disposición normativa con fuerza de ley que choque con alguna de sus afirmaciones».

Tampoco el Tribunal se aparta de su proceder establecido en 1981 en la forma de argumentar sobre la relevancia jurídica del Preámbulo en relación con los preceptos dispositivos en que se proyecta en el articulado. En aquella ocasión lo hace en el contexto de unas «precisiones finales» que estima «necesarias» para «puntualizar» que en el Preámbulo de la Ley 2/1981 se «contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución Española y del Estatuto del País Vasco». Ahora examina primero la constitucionalidad de los preceptos y declara posteriormente la «carencia de eficacia jurídica interpretativa» de determinados contenidos del mismo, probablemente en función, precisamente, del «carácter abierto o dúctil de determinados términos de contenido jurídico-constitucional» —como los califica uno de los Magistrados firmantes de un Voto Particular—, lo que le lleva a estimar que un pronunciamiento por su parte resulta necesario, máxime cuando, como reivindica el Tribunal decididamente en el FJ 7 de la STC 31/2010, es él el «intérprete supremo» de la Constitución «y, con ella, de todas las leyes en su contraste con la Norma fundamental como condición para el enjuiciamiento de su validez». Ese es el «parámetro» de enjuiciamiento al que expresamente se refiere en el mencionado Fundamento Jurídico.

En cualquier caso, no formula una declaración «expresa» de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los contenidos del Preámbulo impugnados, como le reprochan los Magistrados firmantes de cuatro de los cinco Votos Particulares, porque a la luz de su doctrina sentada hasta el momento, hubiera chocado frontalmente con la «naturaleza

jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes», que «no tienen efectos jurídicamente obligados» y carecen, por tanto, del «valor preceptivo propio de las normas de Derecho», ya que su «valor jurídico se «agota» en «su cualificada condición como criterio hermenéutico».

Desde luego, en el mencionado Fundamento Jurídico afirma el Tribunal expresamente que «sólo» en los Fundamentos Jurídicos se ha de buscar el «juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos», porque son el lugar idóneo para encontrar «las razones» de la interpretación que justifica la decisión adoptada en el Fallo, pero también es cierto que en el mismo Fundamento Jurídico de la reiterada STC 36/1981 el Tribunal se había «pronunciado» sobre la carencia de «valor interpretativo» del contenido del Preámbulo de un texto legal, en forma igualmente vinculante, aunque no se incorporara al Fallo.

Por tanto, éste es el único extremo en que introduce el Tribunal una innovación significativa respecto al tema que nos ocupa en relación con sus pronunciamientos anteriores, pero no cabe duda de que la carencia de «valor interpretativo» del Preámbulo se produce en ambas Sentencias y, por tanto, la decisión adoptada en esta última de incorporar expresamente al Fallo una declaración sobre la carencia de «eficacia jurídica interpretativa» de determinados contenidos del Preámbulo sólo puede interpretarse como una reafirmación de su doctrina sobre el «valor jurídico» de los mismos, coherente, por lo demás, con la misma «ductilidad» que se le reprocha y, sin duda, con la «función pedagógica» que cumplen los Preámbulos.

Del mismo modo, tampoco afirma una diferente «naturaleza jurídica» para los Preámbulos de los Estatutos de Autonomía respecto a los Preámbulos de las leyes, porque si bien es cierto que todos tienen diferentes contenidos y, evidentemente, el «lenguaje propio» de aquellos está próximo al de los Textos constitucionales, lo cierto es que, de una parte, las normas en que se integran tienen una diferente naturaleza jurídica y, de otra, distinguir entre contenidos «políticos» de unos Preámbulos y contenidos eminentemente «técnicos» de otros —que es la diferencia que parece estar en el fondo de algunas argumentaciones que se han desarrollado al respecto—, nos pondría —o nos mantiene— en el camino de ese pensamiento unidimensional que lleva a aquél famoso «cierre del universo del discurso», aunque, desde luego, la relevancia política de unos y otros puede considerarse muy diferente.

En definitiva, resulta conocido que toda una elaborada y extensa doctrina científica que ni siquiera podría ser citada en este comentario, por su profundidad y múltiples implicaciones respecto al sistema de fuentes del Derecho, ha especificado la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y, en tal sentido, resulta coherente subrayar también las especificidades que puedan presentar sus Preámbulos respecto de los de los demás textos legales, pero no cabe duda, de conformidad con lo establecido en el «ordenamiento constitucional» vigente¹⁷⁰, de que tanto la parte expositiva como el texto articulado de los mismos están sometidos a «enjuiciamiento» por el Tribunal Constitucional en tanto que forman un todo «inescindible», así como que, contengan una

170 En el sentido en que lo formula M. ARAGÓN REYES: «La construcción del Estado autonómico». En «Estudios de Derecho Constitucional», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 743.

interpretación «cualificada» o «un valor interpretativo sumamente limitado», lo que les hace estar dotados de un «valor jurídico característico» es su condición de «criterio hermenéutico».

Todos los Preámbulos forman parte integrante de los textos legales en que se insertan. Es el texto legal y no el Preámbulo aisladamente considerado el que ocupa una determinada posición en el sistema de fuentes del Derecho, porque no existe un Preámbulo si no se encuentra incorporado a un texto legal. Por ello, en tanto que, efectivamente, podría considerarse que se encuentran dotados de una específica «naturaleza jurídica», resulta factible jurídicamente elaborar alguna suerte de «teoría general» sobre los mismos que se ha de formular en relación con todos ellos, independientemente de la naturaleza jurídica de los textos legales en los que se integran.

En fin, las cuantiosas interpretaciones de conformidad realizadas por el Tribunal tanto en el Fallo como en los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia que se comenta, sin duda han de ponerse en relación con «el cálculo de la tensión máxima que es capaz de resistir» este «Estado soberano fuerte» que «entre todos hemos creado» para, como afirmara F. Tomás y Valiente, «sin dejar de ser democrático, seguir siendo fuerte y soberano». Un cálculo que calificaba de «difícil y arriesgado», por lo que estimaba que «la prudencia aconseja que nadie tense las cosas hasta el límite, porque éste nunca es previsible con seguridad ni está prefigurado con certeza, de modo que un error de cálculo podría ser disfuncional para todos y producir consecuencias ni previstas ni queridas»¹⁷¹, aunque probablemente sea correcta en el tiempo la afirmación que C. Viver Pi i Sunyer formulaba a los pocos días de publicada la Sentencia, en el sentido de que «en relación con lo que hemos dado en llamar aspectos identitarios», los efectos «jurídico-prácticos de estas interpretaciones son muy limitados»¹⁷².

TITLE: *Preambles of The Autonomy's Statutes between Legislative Drafting and its Constitutional significance. Commentary on the Arguments developed in the Sentence of the Spanish Constitutional Court 31/2010, 28th june, FJ 7.*

RESUMEN: *El autor recoge algunos de los textos introductorios de textos legales relativos a la organización territorial del Estado en la España franquista y postfranquista al objeto de mostrar su relevancia política, llamando la atención sobre la significación política y el «valor jurídico» atribuido a la inexistencia de Preámbulo en la Ley para la Reforma Política y al Preámbulo de la Constitución de 1978, con objeto de exponer los aspectos más relevantes de los términos en que se ha desarrollado el debate sobre el «valor jurídico» de los Preámbulos en la doctrina española de los últimos años, contrastando sus contenidos con los expresados en el «juicio de constitucionalidad» desarrollado en el Fundamento Jurídico 7 de la STC 31/2010, de 28 de junio.*

ABSTRACT: *The author states some of the introductory texts of legal documents relating to Regional Political divisions in the Franco's Spain and the postfrancoism in order to show its political importance, drawing the attention about its political significance and the legal value ascribed to the non existence of Preamble in the Law of Political Reform and to the Preamble in the Constitution of 1978, to show the outstanding aspects of the terms in which the debate has been developed about the legal value of the Preambles in recent years, according to the intention of offering interpretative instruments to understand and to criticize the Sentence of the Spanish Constitutional Court 31/2010, June, 28th, FJ 7.*

171 TOMÁS Y VALIENTE, F.: «Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978». En «Constitución: Escritos de Introducción histórica». op. cit., pág. 202.

172 VIVER PI I SUNYER, C.: «Efectos jurídicos de la Sentencia del Estatut». *El País*, 20 de julio de 2010.



PALABRAS CLAVE: *Preámbulo. Exposición de Motivos. Iniciativa legislativa. Valor normativo. Valor jurídico. Organización Territorial del Estado. Estatuto de Autonomía. Comunidades Autónomas, Tribunal Constitucional.*

KEY WORDS: *Preamble. General Provisions. Legislative Initiatives. Legal Value. Regional Political Divisions. Statute of Autonomy. Autonomous Communities. Constitutional Court.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 8.01.2011. FECHA DE ACEPTACIÓN: 26.01.2011.

