

LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LOS PREÁMBULOS CONSTITUCIONALES

Javier TAJADURA TEJADA*

RESUMEN: El preámbulo de las constituciones es un tema muy poco revisado en la literatura jurídico-constitucional. Para proceder a su análisis, el autor recurre al apoyo teórico proporcionado por Carl Schmitt y su noción de las “decisiones políticas fundamentales” y, como consecuencia, concluye que los preámbulos de las constituciones expresan una síntesis de las decisiones políticas fundamentales, de lo que deriva su valor político. El autor igualmente recurre a la teoría de la integración de Smend para afirmar que los preámbulos cumplen una función integradora como punto de referencia de un sentimiento constitucional que genera identificación de los ciudadanos con el Estado.

ABSTRACT: The preambles of constitutions are a subject to which very little attention is paid in juridical-constitutional literature. In order to be able to analyze these, the author resorts to the theoretical support supplied by Carl Schmitt and his notion of “basic political decisions”, concluding, as a result, that constitutional preambles express basic political decisions, from which they obtain their political value, in synthesis. The author also resorts to Smend’s theory of integration to state that preambles comply with an integrating function as the point of reference of a constitutional sentiment, leading to the identification of citizens with the State.

* Profesor titular de derecho constitucional. Universidad del País Vasco.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo como su propio título indica es analizar la función política que cumplen los preámbulos constitucionales. En este sentido vamos a realizar un triple enfoque. En primer lugar examinaremos la idoneidad de los preámbulos constitucionales para sintetizar la “decisión política fundamental” en que toda Constitución consiste. Analizaremos después los preámbulos constitucionales desde el punto de vista de la ideología que está en la base de todo sistema constitucional, es decir como textos en que se recoge el “techo ideológico” del régimen. Por último, destacaremos la faceta simbólica del texto preambular, esto es su papel como factor de integración nacional, en tanto que la asimilación del texto contribuye a la potenciación del sentimiento constitucional. En los tres casos el análisis general vendrá acompañado del examen de la forma en que el Preámbulo de la Constitución española de 1978 cumple las funciones mencionadas.

II. EL PREÁMBULO CONSTITUCIONAL COMO SÍNTESIS DE LA “DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL” DE UN PUEBLO

1. *Carl Schmitt y su “Teoría de la Constitución”*

Junto con Herman Heller y Rudolf Smend, Schmitt es uno de los autores más representativos de la reacción contra el extremado formalismo jurídico en que había desembocado la dogmática alemana del derecho público (Gerber, Laband, Jellinek, Kelsen).¹ Como señala Lucas Verdú, frente al predominio de la norma, de la lógica jurídica desvinculada de la realidad históricosocial, contra la metodología deductiva, frente a la inesperada e incluso paradójica teologización del derecho, aparecen nuevas posiciones que insisten en elementos sociológicos, políticos, en requerimientos vitales.²

1 Schmitt fue profesor en Greifswald, Bonn y Berlín. Su influjo en España fue notorio. Muchos de sus numerosos trabajos fueron traducidos al castellano, al francés y al italiano. Su espléndida *Teoría de la Constitución* adquirió, nada más al ser publicada en Alemania en 1928, la consideración de obra clásica. Fue traducida al español por Francisco Ayala en 1934.

2 Lucas Verdú, P., *Curso de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1976, vol. I, p. 83.

La clave de su obra reside en el decisionismo.³ Para Schmitt la Constitución es decisión, no norma. “La esencia de la Constitución no está contenida en una ley o norma. En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente”.⁴ El fundamento de la Constitución reside, por tanto, no en la razón sino en la voluntad.⁵

La Constitución se establece mediante un acto del poder constituyente:⁶

La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente. El acto constituyente no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia. Este acto constituye la forma y modo de la unidad política, cuya existencia es anterior.⁷

Mediante un acto, pues, de una voluntad preexistente, la voluntad de un pueblo, o mejor dicho la voluntad de una nación,⁸ se establece la Constitución. “Siempre hay en el acto constituyente un sujeto capaz de obrar, que lo realiza con la voluntad de dar una Constitución”.⁹ Este acto de la voluntad nacional, esta decisión fundamental, tiene por objeto la forma y el modo de la unidad política. Unidad política que, por tanto, no surge por la Constitución, no es consecuencia o efecto de ella, sino antes bien, su fundamento o causa.

La unidad política es una realidad existencial previa. El objeto de la Constitución es dotar de una determinada estructura política a esa unidad.

Pero Schmitt va más lejos aún, la unidad política no es sólo una unidad fáctica, sino que es también una unidad jurídica. “Toda unidad

3 “La ofensiva schmittiana contra el formalismo jurídico arranca de su concepto de decisión. Es decir, decisionismo *versus* normativismo”. Lucas Verdú, P., *Curso...*, *cit.*, nota 2, vol. I, pp. 86-87. “El tema cardinal de Schmitt, el centro de gravedad de su obra, aunque hoy parezca ya muy distante y apenas pese sobre las posiciones últimas de su pensamiento es la ‘decisión’”. Conde, F. J., *Introducción al derecho político actual*, Madrid, Ediciones Escorial, 1942, p. 191.

4 Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 47.

5 Caracteriza al pensamiento del periodo de entreguerras, la quiebra de las direcciones filosóficas racionalistas y el simultáneo auge del vitalismo e irracionalismo.

6 Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, p. 66.

7 *Ibidem*, pp. 45-46.

8 “El poder constituyente presupone el pueblo como una entidad política existencial; la palabra ‘Nación’ designa en sentido expresivo un pueblo capaz de actuar, despierto a la conciencia política”. Al darse una Constitución, el pueblo se transforma en nación. Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, pp. 71 y 96.

9 *Ibidem*, p. 46.

política existente tiene su valor y su ‘razón de existencia’, no en la justicia o conveniencia de normas, sino en su existencia misma. Lo que existe como magnitud política, es, jurídicamente considerado, digno de existir”.¹⁰

Como ha señalado García Pelayo, este planteamiento, que trata de superar el hueco formalismo en que se hallaba la teoría del Estado, conduce al intento de captar el concepto de Constitución, no mediante un análisis de sus partes integrantes, sino a través de una intuición esencial que la revele como una totalidad en función de la cual se expliquen luego las partes componentes.¹¹

La idea de totalidad se logra con el concepto de “decisión política fundamental”. Ella impide la disolución de la Constitución en un complejo inconexo de normas. Ella garantiza la unidad ontológica y jurídica de la Constitución. “Es necesario hablar de la Constitución como de una unidad, y conservar entre tanto un sentido absoluto de Constitución”.¹²

Esta idea de Constitución le lleva a diferenciar la misma de las “leyes constitucionales”. “Sólo es posible un concepto de Constitución cuando se distinguen Constitución y ley constitucional. No es admisible disolver primero la Constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas y después determinar la ley constitucional por algunas características externas o acaso por el procedimiento de reforma”.¹³

La Constitución vale en cuanto acto de voluntad de un poder constituyente. Las leyes constitucionales valen en virtud de la Constitución. Y ello según Schmitt por dos razones:

a) Porque toda normatividad descansa en último término en una decisión.

Una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez. Se apoya en una decisión política surgida de un Ser político, acerca del modo y forma del propio Ser. La palabra ‘voluntad’ denuncia —en contraste con toda dependencia respecto de una justicia normativa o abstracta— lo esencialmente existencial de este fundamento de validez. El poder constituyente es voluntad política.¹⁴

¹⁰ *Idem*.

¹¹ García Pelayo, M., “Derecho constitucional comparado”, en *Obras completas*, Madrid, CEC, 1991, p. 296.

¹² Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, p. 47.

¹³ *Ibidem*, p. 45.

¹⁴ *Ibidem*, p. 94.

b) Porque las leyes constitucionales sólo cobran sentido en relación con la decisión política fundamental. “Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional”.¹⁵

Schmitt ilustra sus tesis con ejemplos de la época. Así, analizando la Constitución alemana de 1919, afirma que la decisión política fundamental en ella afirmada es la hecha a favor de la democracia,¹⁶ del federalismo y del liberalismo.¹⁷ En esta triple decisión consiste la Constitución de Weimar, todo lo demás son meras leyes constitucionales.¹⁸

¹⁵ *Ibidem*, pp. 93-94.

¹⁶ La decisión en favor de la democracia se encuentra en el Preámbulo constitucional. Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, pp. 47-48.

¹⁷ García Pelayo, M., “Derecho...”, *cit.*, nota 11, p. 300.

¹⁸ De la distinción entre Constitución y leyes constitucionales, Schmitt deduce, entre otras, las siguientes afirmaciones: a) La utilización del procedimiento de reforma constitucional sólo es posible en relación con las leyes constitucionales. La Constitución no es susceptible de reforma porque una decisión política fundamental, según él, no puede enmendarse sino anularse, sustituirse por otra distinta. Hablando de la Constitución de Weimar dirá: “El hecho de que la Constitución de Weimar sea una Constitución y no una suma inconexa de prescripciones particulares reformables según el artículo 76... consiste sólo en ésta decisión existencial totalitaria del pueblo alemán... En vías del artículo 76 pueden reformarse las leyes constitucionales, pero no la Constitución como totalidad”. Admitir lo contrario supone reducir la Constitución al procedimiento de reforma, al citado artículo 76, y vaciarla, por tanto, de cualquier contenido material. b) En situaciones excepcionales (guerras, catástrofes naturales..., etcétera), las leyes constitucionales pueden ser suspendidas. Por el contrario, la Constitución, como totalidad, no puede ser jamás suspendida. Precisamente la legitimidad de la suspensión de las leyes constitucionales reside en la necesidad de conservar la Constitución. Es decir, cuando el mantenimiento de la Constitución como totalidad exige la suspensión de algunas leyes constitucionales, la adopción de tales medidas suspensivas se halla justificada. c) La lealtad a la Constitución, no significa adhesión a todos los preceptos contenidos en las leyes constitucionales, sino vinculación positiva a la decisión política fundamental. La lealtad a las leyes constitucionales carece de sentido. En cuanto todas ellas pueden ser reformables, nos encontramos ante la imposibilidad de una vinculación material. Una promesa de lealtad en blanco, o todo lo más, al precepto que establece el procedimiento de reforma, no sirve en modo alguno para crear sentimiento constitucional. Ello sólo es posible respecto a la Constitución como decisión política fundamental. Así, en relación al juramento de la Constitución alemana previsto por la misma, afirmará: “Este juramento significa, pues, un juramento de la Constitución entendida en sentido propio y positivo, es decir, un reconocimiento, confirmado por el juramento, de las decisiones políticas fundamentales que se hallan contenidas en la Constitución de Weimar y que hacen de ella una Constitución en sentido sustancial”. Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, pp. 47-51.

2. *La función política de los preámbulos constitucionales en la teoría de Schmitt*

El concepto de Constitución como decisión política fundamental lleva a Schmitt a otorgar una importancia capital a los preámbulos constitucionales y a las declaraciones de principios. Estos textos, menospreciados, subestimados por el derecho constitucional clásico, pasan a convertirse ahora en elementos fundamentales no sólo para la construcción científico-jurídica sino también para la aplicación de los preceptos constitucionales.¹⁹ “Las Constituciones del Reich de 1871 y 1919 contienen preámbulos en que la decisión política se encuentra formulada de manera singularmente clara y penetrante. El Preámbulo de la Constitución de Weimar contiene la declaración auténtica del pueblo alemán, que quiere decidir con plena conciencia política como sujeto del poder soberano”.²⁰ Frecuentemente, como dichas declaraciones y preámbulos contienen las decisiones políticas fundamentales del poder constituyente, son ellos los que dotan de sentido al resto de preceptos y leyes constitucionales.²¹

Prescindiendo de las connotaciones políticas de las tesis de Schmitt podemos suscribir las palabras de García Pelayo:

No es cuestión de hacer aquí unas reflexiones críticas sobre el decisionismo, ni sobre la distinción tajante entre Constitución y leyes o normas constitucionales. Diré solamente que, aun partiendo del supuesto de que todos los preceptos incluidos en el texto constitucional son proposiciones igualmente vinculatorias, hoy no parece dudarse de que no todas son de la misma especie, rango, efectividad, o capacidad engendradora o acuñadora de otras normas.²²

la distinción es deudora de la obra schmittiana.

19 García Pelayo, M., “Derecho...”, *cit.*, nota 11, p. 300.

20 Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, p. 49.

21 “La Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919 se apoya en el poder constituyente del pueblo alemán. La decisión política más importante se halla contenida en el Preámbulo: ‘El pueblo alemán se ha dado esta Constitución’”. Schmitt, C., *Teoría...*, *cit.*, nota 4, p. 79.

22 García Pelayo, M., “Epílogo”, en Schmitt, *Teoría...*, *cit.*, nota 4, p. 376.

En la doctrina española, el maestro Pérez Serrano se hizo eco de las tesis schmittianas y destacó el valor político de los preámbulos constitucionales:

En tesis general, y aun cuando alguien crea que éste se refiere a hechos históricos, tiene una alta significación, pues es no sólo una fórmula solemne de introducción, sino enunciación compendiosa del fin al que aspira y del origen de donde procede la obra constitucional. Es más, en buena medida, el preámbulo debe exponer la tendencia y el espíritu de la Constitución a que precede y viene a ser algo así como el preludio donde se contienen los motivos capitales de la ley fundamental. Por eso, y frente a la concepción dominante, que no reconoce a esas palabras valor preceptivo o dispositivo alguno, hoy se propende a ver en ellas, y en otras análogas, la encarnación misma de la Constitución, a diferencia de las normas contenidas en preceptos constitucionales; por donde resultaría que el preámbulo entrañaba el acto de decisión política unitaria y suprema en que la Constitución consiste según modernas opiniones.²³

3. *El preámbulo constitucional como síntesis de las decisiones políticas básicas*

La teoría de la “decisión política fundamental” ha calado en nuestro país.²⁴ En la doctrina española se percibe una clara tendencia a encontrar la norma constitucional básica, la decisión política fundamental, en la norma de apertura del texto constitucional. Esto es, en el artículo 1.1. que dice “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político”. Ahora bien, como señala Torres del Moral, el denso contenido normativo implícito en el artículo 1.1. se halla de forma ejemplarmente sintetizada en el Preámbulo de la Constitución.²⁵

²³ Pérez Serrano, N., *La Constitución española (9-XII-1931)*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, pp. 51-52.

²⁴ “El acto de constituirse una comunidad en forma jurídico-política (Constitución) arranca de una decisión, y toda decisión, junto con sus aspectos reflexivos, lleva un acento emocional. Tal decisión, producto de la voluntad por mucho que se racionalice, es sentida, deseada vitalmente y compartida por muchos”. Lucas Verdú, P., *El sentimiento constitucional*, Madrid, Reus, 1985. p. 68.

²⁵ Torres del Moral, A., *Principios de derecho constitucional español*, 3a. ed., Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 1992, vol. I, p. 42.

El concepto de decisión política fundamental encaja aparentemente a la perfección en el texto preambular, tanto en su letra como en su espíritu. La palabra clave es “voluntad”. En el Preámbulo la nación proclama, en uso de su soberanía como poder constituyente su voluntad. El articulado reconocerá después la existencia de la unidad nacional como un hecho previo.

Ahora bien, lo anterior no debe hacernos olvidar que las disposiciones preambulares carecen de valor normativo directo. Y puesto que toda decisión carece de eficacia jurídica si no es también norma —y esto es algo que parecía olvidar Schmitt—, hemos de sostener que la decisión en cuanto tal se halla contenida en el articulado. Lo que encontramos en el Preámbulo es, pues, el resumen de esa decisión, la síntesis de la misma. La lectura de esa síntesis, por su claridad y precisión, nos permite captar inmediatamente la totalidad de la Constitución. El Preámbulo nos anuncia que nos encontramos ante “el orden jurídico fundamental de la Comunidad”²⁶ y nos presenta dicho orden como una unidad de sentido.²⁷ El Preámbulo en cuanto introducción del texto articulado nos anticipa ya su contenido con palabras de gran belleza. Se trata de una solemne carta de presentación de la nueva Constitución. Nos pone de manifiesto el sentido último de todo el texto,²⁸ los presupuestos filosóficos e ideológicos de que parte en una palabra, nos anticipa el espíritu de la Constitución.

El valor político del texto preambular es pues notable. En él se condensa el espíritu del constituyente, se objetiviza el espíritu de la Constitución. De esta manera su valor político trasciende su mero valor jurídico. En cuanto sus disposiciones sintetizan el contenido del articulado,

²⁶ Hesse, K., *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1983, p. 16.

²⁷ Pérez Luño, A., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1991, p. 276. “Quien analiza las normas constitucionales, intentando establecer su sentido, ha de tener presente... la ideología de la Constitución”. Lucas Verdú, P., *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1974, vol. II, p. 525.

²⁸ “La relación e interdependencia existentes entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar en ningún caso sólo la norma aislada sino siempre además en el conjunto en el que debe ser situada; todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales. La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentre en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral a aspectos parciales”. Hesse, K., *Escritos...*, *cit.*, nota 26, p. 48.

cabe afirmar que, por remisión, como advierte Garrido todas ellas adquieren un valor normativo, no ya meramente indirecto.²⁹

Por todo lo anterior podemos afirmar que el Preámbulo constitucional contiene la síntesis de la decisión política fundamental de la nación española. En cuanto cumple esta función de forma solemne, pues se trata de un texto de gran belleza formal, bien construido desde un punto de vista estilístico, puede desempeñar otro importante papel: ser factor de integración nacional, o lo que es lo mismo, instrumento de socialización política. Analizaremos esto al final del trabajo. Antes es preciso examinar la idoneidad del Preámbulo para expresar la “ideología” de la Constitución.

III. EL PREÁMBULO CONSTITUCIONAL COMO EXPRESIÓN DEL “TECHO IDEOLÓGICO” DE LA “FÓRMULA POLÍTICA” DE LA CONSTITUCIÓN

1. *El concepto de “formula política”*

La noción de “fórmula política” fue definida por Lucas Verdú en los siguientes términos: “La expresión ideológica jurídicamente organizada en una estructura social”.³⁰ La intención del autor consiste en poner en relación los distintos elementos que juegan dentro de la dinámica de un sistema constitucional.³¹ Nosotros entendemos que el techo ideológico de dicha fórmula se halla definido en el preámbulo constitucional. En cuanto la fórmula juega un importante papel a la hora de la interpretación constitucional,³² es preciso subrayar la función interpretativa del Preámbulo constitucional.

El origen del concepto en cuestión, lo encontramos en la obra de Mosca. Según este pensador italiano, cuando un cierto sistema de ideas políticas dejaban sentir su influencia sobre el ordenamiento, ello signi-

²⁹ Garrido Falla, F., “Preámbulo”, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, p. 18.

³⁰ Lucas Verdú, P., *Curso...*, *cit.*, nota 27, vol. II, p. 421.

³¹ Canosa Usera, R., *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, CEC, 1988, p. 249.

³² Lucas Verdú, P., *Curso...*, *cit.*, nota 27, vol. II, pp. 524 y ss. *Ibidem*, pp. 276 y ss.

ficaba que había impreso en éste su fórmula política.³³ El hallazgo terminológico es importante pero queda limitado su alcance al plano ideológico o extrajurídico. La importancia de la reformulación del concepto hecha por Lucas Verdú reside en que éste añade aspectos jurídicos y sociales ausentes en la noción de Mosca.

Los componentes de la fórmula son:³⁴

a) Un techo ideológico:³⁵ demoliberal, fascista, socialista, comunista, etcétera, que inspira todo el ordenamiento jurídico.

b) Una organización jurídicopolítica: parlamentaria, convencional, presidencialista, soviética, unitaria, regional, federal.

c) Una estructura social:³⁶ capitalista, neocapitalista, socializada, colectivista, subdesarrollada, semidesarrollada, desarrollada, superdesarrollada.

En cierta medida la noción de fórmula política no está muy lejos del concepto de decisión política fundamental. Ambas expresiones persiguen el mismo fin: explicar la unidad de sentido que informa todo texto constitucional, comprender la Constitución como una unidad, como una totalidad. En este sentido, escribe Canosa:

La fórmula política individualiza un Estado cuando se refleja en un Estatuto fundamental. Gracias a aquélla podremos comprender el porqué y la razón última de una particular estructura institucional. La fórmula pretende totalizar todas las dimensiones presentes en la realidad constitucional, como medio de aproximarse a la misma para aprehenderla y garantizar su eficacia, formal y materialmente.³⁷

De los tres elementos de la fórmula, es el primero, el “techo ideológico”, en el que vamos a centrar nuestra atención.

33 Mosca, C., *Sulla teoria dei governi*, Milán, Instituto Editoriale Scientifico, 1925; *id.*, *Elementi di Scienza Politica*, 3a. ed. riveduta, Bari, Gaus Laterza & Figli, 1939, vol. I, pp. 112 y ss. La doctrina italiana hace uso del término: Virga, P., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffré, 1976, p. 449.

34 Lucas Verdú, P., *Curso...*, *cit.*, nota 27, vol. II, p. 422.

35 La expresión “techo ideológico” fue acuñada por Tierno Galván, E., *Sociología y situación*, Murcia, Editorial Aula, 1955, p. 33.

36 Hauriou, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., Barcelona, 1980, pp. 741 y ss.

37 Canosa Usera, R., *Interpretación...*, *cit.*, nota 31, p. 251.

2. *El techo ideológico*

Es preciso insistir en que cada uno de los tres elementos que componen la fórmula política, a pesar de que puedan ser analizados y estudiados separadamente, son los tres en su conjunto los que dan consistencia a la misma.³⁸ Dicho esto, pasemos a examinar en qué consiste “el techo ideológico” de la Constitución.

Señala Canosa como sinónimos de esta expresión las siguientes: “principios inspiradores”, “espíritu de la Constitución”, “programa político” de la Constitución.³⁹ Nosotros añadiríamos la noción, ya utilizada por el Tribunal Constitucional, de “filosofía de la Constitución”.⁴⁰ Cualquiera de los términos anteriores sirve para individualizar la expresión ideológica que constituye la base sobre la que reposan los otros dos elementos de la fórmula.⁴¹

El techo ideológico se compone de exigencias básicamente políticas y justificativas o axiológicas, de modo que una específica ideología inspira y conforma, siempre, el talante de la fórmula política. Ahora bien, resulta innegable el hecho de que las constituciones democráticas actuales, y entre ellas muy especialmente la española de 1978, no son fruto de una sola ideología sino de varias, son producto de una transacción entre familias ideológicas distintas, es decir, son hijas de un consenso. Ello determina que el techo ideológico de la fórmula política se presente a sí mismo como fragmentado y problemático. Fragmentado porque ha de poner en relación programas políticos muy distintos. Problemático porque dicha relación es siempre causa de reticencias y contradicciones.

Al espíritu de consenso que subyace en el origen de los modernos procesos constituyentes se debe el dinamismo de la fórmula política. Dinamismo⁴² que es posible por la conjunción de principios políticos distintos en la expresión ideológica de dicha fórmula. En todo momento habrá unos que prevalecerán sobre otros y no siempre serán los mismos.

³⁸ Lucas Verdú, P., *Curso...*, *cit.*, nota 27, vol. II, pp. 428 y ss. Canosa Usera, R., *Interpretación...*, *cit.*, nota 31, p. 252.

³⁹ Canosa Usera, R., *Interpretación...*, *cit.*, nota 31, p. 252.

⁴⁰ STC de 20 de julio de 1981, F. j. 10.

⁴¹ Decimos que el “techo ideológico” es la base sobre la que reposan los otros elementos de la fórmula. ¿No sería mejor entonces hablar de “suelo” en vez de “techo”? La expresión puede venir condicionada por el pensamiento marxista de sus formuladores: el techo ideológico es la superestructura que reposa sobre la infraestructura socioeconómica.

⁴² Lucas Verdú, P., *Curso...*, *cit.*, nota 27, vol. II, p. 533.

Explica así Canosa este dinamismo inherente al elemento ideológico de la fórmula política:

Los elementos ideológicos, formados en el momento del nacimiento de una fuerza política e incluidos en su programa, se expresarán en la fórmula política estatal, siempre y cuando dicha fuerza política tenga capacidad suficiente para influir en la determinación de la orientación política general. Tal capacidad de influjo se materializa en la transformación de sus postulados ideológicos, primero, en principios políticos de la Comunidad nacional y, segundo, en principios constitucionales.⁴³

En esto reside la última *ratio* de toda ley: en la capacidad de una fuerza política X para incluir en la norma jurídica sus valoraciones políticas. Ahora bien, lo cierto es que, como ya apuntábamos antes, en ninguna democracia moderna encontramos una fuerza política que pueda trasladar a la Constitución la totalidad de su programa político. El examen de los debates que preceden a la aprobación de las Constituciones democráticas,⁴⁴ y por lo que a nosotros interesa a la española de 1978, pone de manifiesto que las principales fuerzas políticas del momento llegan a una serie de acuerdos en virtud de los cuales, y en función de su mayor o menor representatividad, se establece una lista de fines políticos, de objetivos constitucionales, que el texto constitucional incorpora como propios. Estos objetivos propuestos por ideologías distintas son los que han logrado suscitar el consenso de todas ellas.⁴⁵

¿Cuáles son, en el caso de la Constitución española de 1978, esos objetivos? Los recogidos en el Preámbulo constitucional. Los distintos enunciados preambulares configuran los objetivos constitucionales fundamentales de la comunidad nacional española. Objetivos que suscitaron el consenso de las Cortes que aprobaron la Constitución y lo que es más importante, del pueblo español en su conjunto que la ratificó. Objetivos bajo los cuales subyace una ideología democrática, aceptada por

43 Canosa Usera, R., *Interpretación...*, cit., nota 31, p. 253.

44 Empleo esta expresión, aun siendo consciente de la redundancia que implica. "Sólo es Constitución auténtica, es decir, Constitución normativa, la Constitución democrática, ya que únicamente ella permite limitar efectivamente, esto es, jurídicamente, la acción del poder". Aragón, M., *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 25.

45 Esto implica la ilicitud de identificar ciertos objetivos constitucionales con los fines propios de una determinada fuerza política. Almagro Nosete, J., *La justicia constitucional*, Madrid, Dykinson, 1980, p. 123.

todas las fuerzas políticas presentes en el proceso constituyente. Destacar la importancia de los fines condujo a Schmitt al voluntarismo, pero lo cierto es que de no existir estos objetivos o fines el Estado desembocaría en el irracionalismo.⁴⁶ El Estado es una “unidad de fin”.⁴⁷ El techo ideológico de la Constitución, en nuestro caso el Preámbulo constitucional, permite saber cuáles son los fines que elevan a unidad la variedad que se halla reunida en el Estado. Señala Jellinek como: “la existencia de tales fines resulta del hecho psicológico irrefutable de consistir la vida del Estado en una serie ininterrumpida de acciones humanas, y como toda acción es necesariamente determinada por un motivo, toda acción es a su vez determinada por un fin”.⁴⁸ La eliminación de toda finalidad, respecto del Estado, le degradaría hasta hacer de él una fuerza ciega y natural, le robaría toda unidad y continuidad. La existencia de unos fines, implícitos en el techo ideológico, enunciados en el Preámbulo constitucional, es fruto ciertamente de la “voluntad del constituyente”, pero lo que es más importante, dicho fruto dota de racionalidad a todo el sistema. En este sentido, el Preámbulo constitucional nos recuerda a cualquier preámbulo: su contenido esencial reside en la racionalización de una decisión, en la justificación de la misma. El puro decisionismo, el voluntarismo que se imputa a los defensores de los textos preambulares se ejercita mejor prescindiendo de los mismos.

Como el objetivo fundamental es mantener la inspiración democrática de la Constitución, hemos de reconocer que la determinación última acerca de cuáles son los fines políticos concretos —desarrollo de los objetivos constitucionales— corresponde hacerla a la voluntad popular. Pero no menos cierto es que si la voluntad popular optase por objetivos no solamente distintos sino contradictorios o incompatibles con los contenidos en el Preámbulo constitucional —por ejemplo, el establecimiento de un régimen fascista— el techo ideológico y con ello la fórmula política de la Constitución se vería alterado. En última instancia, nos encontraríamos ante una Constitución distinta.

Los objetivos constitucionales insertos en el Preámbulo, forman el complejo dogmático que permanece inalterado mientras subsista la Cons-

46 “El Estado no sería sino un gran manicomio”, decía Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1955, p. 174.

47 *Idem.*

48 *Idem.*

titudin.⁴⁹ En realidad este complejo es muy similar en todos los Estados democráticos, aunque, obviamente, no todos sus elementos son idénticos. Algunos son muy concretos y limitados a las fronteras nacionales. Podemos comparar, a título ilustrativo, los fines políticos fundamentales de la República Federal de Alemania, de la República de Irlanda y de España. Los dos primeros, tal y cómo se desprende del preámbulo de la ley fundamental de Bonn, y del preámbulo de la Constitución de Irlanda, consisten en la reunificación del territorio nacional. En nuestro caso, dicho fin es la profundización y consolidación de la democracia mediante el tránsito del Estado democrático a la sociedad democrática. Las diferencias se deben al hecho de que cada fin político responde a las exigencias derivadas de cada concreta situación nacional: un país dividido en dos por causa de una derrota militar en una guerra por él provocada, en el caso alemán, o por una invasión acaecida muchos siglos atrás, supuesto irlandés, y un país privado de su libertad cuarenta años atrás, que luego recupera la democracia, en el caso español. Pero por encima de esas diferencias encontramos un complejo dogmático común: el espíritu democrático.

Así, en cada Constitución nacional se puede localizar una fórmula política que tendrá en muchos casos elementos comunes a otros países,⁵⁰ pero que comprenderá siempre otros particulares y privativos de cada nación.

3. *La finalidad de la fórmula política*

Siguiendo a Canosa podemos destacar como importantes funciones de la fórmula política las siguientes:⁵¹

⁴⁹ Canosa Usera, R., *Interpretación...*, cit., nota 31, p. 255. Rechaza que este complejo dogmático esté contenido en el Preámbulo de la Constitución española de 1978, pero la razón que da no resulta muy convincente: la supresión de toda referencia histórica al pasado franquista. “El nuestro (preámbulo constitucional) en concreto, al no introducir ninguna alusión a la ruptura con el régimen anterior, ha quedado como mero adorno y muestra de lucimiento, sin que pueda atribuírsele fuerza normativa alguna”, p. 257. Y digo que no convence porque a la formulación de fines u objetivos que por definición miran hacia el futuro, nada afecta la ausencia de referencias al pasado. De hecho, en los preámbulos que ciertamente suelen recoger ambos aspectos, resulta de mayor trascendencia siempre lo que se dice respecto al futuro que lo que se dice del pasado. Sobre éste no cabe actuación alguna, la conformación de aquél, sin embargo, está en nuestras manos.

⁵⁰ De una misma civilización. Sobre las relaciones entre derecho constitucional y civilización. Hauriou, A., *Derecho constitucional...*, cit., nota 36, pp. 57 y ss.

⁵¹ Canosa Usera, R., *Interpretación...*, cit., nota 31, pp. 263-265.

a) La fórmula alberga en sí misma la síntesis de la Constitución material y de la Constitución formal.

b) Como consecuencia de lo anterior, como instrumento para la interpretación constitucional, la fórmula permite superar las contradicciones entre las orientaciones subjetiva y objetiva de la interpretación.

Respecto a lo primero hay que señalar que el techo ideológico, así como la estructura social, elementos integrantes de la fórmula política, forman parte de lo que se conoce como “Constitución material”. Esta no se compone únicamente de los “factores reales de poder que rigen en un país”⁵² de los que hablara Lasalle el siglo pasado. De la Constitución material forman parte multitud de aspectos ideológicos, morales, sociológicos y económicos que la fórmula recoge en sus elementos.⁵³ El techo ideológico de la Constitución reflejado en el Preámbulo es por tanto parte de la Constitución material, pero cuando los principios que componen dicho techo se hallan expresamente recogidos en un texto que forma parte integrante, como quedó visto, de la propia Constitución escrita, son también Constitución formal. Ahora bien, como ya advirtiera Heller, la identidad entre la Constitución formal y la material no puede producirse nunca.⁵⁴ Ello implica que la Constitución material, aunque parcialmente se refleje en la Constitución formal, como ocurre con los principios ideológicos recogidos en el preámbulo, conserva su propia independencia y permanece siempre como un elemento de contraste. Y ese contraste es el que dinamiza el sistema constitucional, sistema en el que la Constitución formal asume el papel de elemento estático. Constitución material y Constitución formal se requieren mutuamente. La segunda, sin una estrecha correspondencia con la primera se vería privada de su fuerza normativa y nos encontraríamos ante lo que Loewenstein, en su clásica tipología denomina Constitución semántica.⁵⁵ Pero también la Constitución material depende de la formal en cuanto aquella es ejecución de ésta. Por todo ello, ambas se hallan en fuerte tensión dialéctica, cuya síntesis, operada a través de la interpretación mediante el concurso de la fórmula política, se condensa en el hallazgo de la norma aplicable al caso concreto. La fórmula política se configura así como un instru-

52 Lasalle, F., *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 97.

53 Mortati, C., *La Costituzione in senso materiale*, Milán, Giuffrè, 1940, p. 127.

54 Heller, H., *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 295.

55 Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 218 y ss.

mento esencial para la interpretación de la Constitución.⁵⁶ Y dado que el techo ideológico de dicha fórmula está contenido en el Preámbulo constitucional, éste ve reforzada su importancia en el campo de la hermenéutica constitucional.

En este último aspecto, la fórmula permite además superar las contradicciones metodológicas que surgen entre las orientaciones subjetiva y objetiva de la interpretación. La idoneidad del Preámbulo para superar esas contradicciones es algo que ya quedó apuntado anteriormente. Lo que sigue vendrá a confirmar dichas apreciaciones.

Ante todo, no debemos perder de vista cuál es la finalidad global que cumple la fórmula política: “definir y delimitar la identidad de la Constitución”.⁵⁷ Para ello la fórmula incorpora dicha identidad a su propio contenido. Los principios fundamentales que informan toda la Constitución son recogidos por la fórmula política mediante la “objetivación de la ‘espiritualidad’ o espíritu de la Constitución”.⁵⁸ Tal espíritu no es otro que el pensamiento democrático.⁵⁹ De esta manera la fórmula política, y por lo que a nosotros interesa el Preámbulo constitucional español, expresa los presupuestos esenciales de la legitimación democrática del régimen.⁶⁰ Lo que es más, el Preámbulo constitucional español recoge expresamente una concepción dinámica de la democracia, concebida como proceso,⁶¹ y susceptible de continuos progresos, es decir de extensión a nuevos ámbitos. No en vano la noción de progreso es componente esencial del techo ideológico de la Constitución española y elemento nuclear del Preámbulo constitucional.

Como no podemos negar que el espíritu de la Constitución al que aludíamos antes es fruto de la voluntad de los constituyentes, interpretar la Constitución conforme a su fórmula política es interpretarla según una metodología tanto objetivista como subjetivista.

Pero lo que nos interesa poner de manifiesto y resaltar es que la interpretación de la Constitución conforme a la fórmula política confiere a ésta una unidad no meramente sistemática, sino una unidad de sentido,

56 Mortati, C., *La Costituzione...*, cit., nota 53, p. 187.

57 Canosa Usera, R., *Interpretación...*, cit., nota 31, p. 265.

58 *Idem*.

59 Aragón, M., *Constitución...*, cit., nota 44, pp. 25 y ss.

60 Beneyto, J. M., “Interpretación constitucional y legitimidad democrática en la obra de Martin Kriele”, *Revista de Derecho Político*, núm. 17, 1983, pp. 153 y ss.

61 Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, pp. 21 y ss.

una unidad axiológica. Se trata, escribe Canosa, “más allá de una semejanza de contenido, de una profunda y unitaria manifestación del pensamiento que subyace como piedra angular en las raíces del Ordenamiento jurídico”.⁶² La realización de la fórmula política, esto es de los valores políticos contenidos en la Constitución y ejemplarmente sintetizados en el texto preambular, es un buen criterio para medir el grado de madurez de un sistema constitucional.⁶³

Para concluir, la fuerza normativa de la Constitución supone que ésta desea ser aplicada.⁶⁴ En este sentido hay que subrayar la idoneidad de la fórmula política para extender la fuerza normativa de los preceptos más importantes del articulado constitucional,⁶⁵ que precisamente por su importancia, adolecen de una generalidad que los hace difíciles de concretar. La fórmula posee recursos que permiten desentrañar el significado normativo de esas disposiciones y, por consiguiente, aplicarlas correctamente. El techo ideológico recogido en el Preámbulo de la Constitución de 1978, es el que permite a la Constitución cumplir la importante función que a ésta asignaba Burdeau: “Indiquer l'idée de droit animatrice de l'institution étatique”.⁶⁶ Además la interpretación conforme a la fórmula, a su techo ideológico, y a una idea democrática del derecho, garantiza la consideración unitaria y singular de la Constitución, su no fragmentación.⁶⁷

62 Canosa Usera, R., *Interpretación...*, *cit.*, nota 31, p. 266.

63 Lucas Verdú, P., “Problemática actual de la Justicia constitucional y del examen de constitucionalidad de las leyes”, *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, Salamanca, mayo-octubre de 1957, p. 107.

64 En esto consiste “la voluntad de Constitución” de la que habla Hesse, K., *Escritos...*, *cit.*, nota 26, p. 86.

65 Canosa, R., *Interpretación...*, *cit.*, nota 31, p. 267.

66 “C'est là un point que l'on ne met généralement pas assez en relief; on insiste sur le caractère organisateur de l'acte constitutionnel, mais on a tendance à négliger le principe foncier qui préside à l'organisation. En râlité, la constitution ne se borne pas à décrire les mécanismes gouvernementaux, elle détermine aussi le sens selon lequel ils doivent fonctionner, elle fixe un but aux gouvernants qu'elle institue”. Burdeau, G., *Manuel de Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 20a. ed., París, L. G. D. J., 1984, p. 71.

67 “La Constitución es el orden jurídico fundamental de la Comunidad”. Hesse, *Escritos...*, *cit.*, nota 26, p. 16.

IV. EL PREÁMBULO COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN NACIONAL

1. *La teoría de la integración de Rudolf Smend*

Smend fue el creador de una sugestiva teoría que se enmarca en el mismo contexto que la teoría schmittiana ya expuesta: la reacción contra el extremado formalismo en que había caído la dogmática del derecho público alemán.

En una breve obra titulada *Constitución y derecho constitucional* y publicada en 1928, Smend expone su célebre teoría de la integración.⁶⁸ El profesor alemán expone una visión dinámica del Estado⁶⁹ según la cual éste es resultado de un proceso de creación continuo que se cumple mediante las tres típicas integraciones: personal, funcional y real. “El Estado no es un fenómeno natural que deba ser simplemente constatado, sino una realización cultural que como tal realidad de la vida del espíritu es fluida, necesitada continuamente de renovación y desarrollo, puesta continuamente en duda”.⁷⁰ Sobre esta base construye Smend el concepto de integración:

El Estado no constituye en cuanto tal una totalidad inmóvil, cuya única expresión externa consista en expedir leyes, acuerdos diplomáticos, sentencias o actos administrativos. Si el Estado existe, es únicamente gracias a estas diversas manifestaciones, expresiones de un entramado espiritual, y, de un modo más decisivo, a través de las transformaciones y renovaciones que tienen como objeto inmediato dicho entramado inteligible. El Estado existe y se desarrolla exclusivamente en este proceso de continua renovación y permanente reviviscencia; por utilizar aquí la célebre caracterización de la Nación en frase de Renan, el Estado vive de un plebiscito que se renueva cada día. Para este proceso, que es el núcleo sustancial de la dinámica del Estado, he propuesto ya en otro lugar la denominación de integración.⁷¹

⁶⁸ Lucas Verdú, P., *La lucha contra el positivismo en la República de Weimar: la teoría constitucional de Rudolf Smend*, Madrid, Tecnos, 1987.

⁶⁹ Lucas Verdú, P., *Curso...*, nota 2, vol. I, p. 95.

⁷⁰ Smend, R., *Constitución y derecho constitucional*, trad. de J. M. Beneyto Pérez, Madrid, CEC, 1985, p. 61.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 62-63.

El concepto de integración conduce a Smend a una concepción unitaria y totalizadora de la Constitución. La Constitución es el orden jurídico del total proceso de integración en que el Estado consiste, es esencialmente un “orden integrador”.⁷² La conclusión que de esto se extrae es similar a la deducida del concepto schmittiano de Constitución: “la constitución no puede disolverse en un complejo de normas, sino que es una unidad que actúa como ley vital de algo absolutamente concreto, y cuya esencia, por tanto, está más allá de su carácter técnico jurídico”.⁷³

Los diferentes tipos de integración que Smend considera son los siguientes:⁷⁴

a) Integración personal.⁷⁵ A esta esfera corresponden ciertas personas o grupos (jefes de Estado, gobierno, burocracia, etcétera) cuya esencia no se agota en su carácter de portadores de competencias o en su calidad de órganos del Estado, sino que constituyen un trozo esencial del Estado mismo que se hace visible en sus personas como totalidad espiritual y corporal.⁷⁶

b) Integración funcional.⁷⁷ A ella pertenecen todas las especies de forma de vida colectiva de una comunidad, y en particular todos los procesos cuyo sentido es producir una síntesis social, desde un desfile militar hasta un debate parlamentario.

c) Integración material. En este tercer tipo de integración vamos a centrar nuestra atención, puesto que consideramos que un Preámbulo constitucional cumple una función de integración material.⁷⁸ La integración material se opone a la integración personal y a la funcional en tanto estos últimos son, únicamente, modos de integración formal. A este respecto Smend escribe:

72 *Ibidem*, pp. 140, 168 y 226. Smend alude al Preámbulo de la Constitución de Weimar: “El contenido del carácter integrador se encuentra asumido en su totalidad en la parte inicial de la Constitución de Weimar, es decir, en los apartados del Preámbulo”.

73 García Pelayo, M., “Derecho...”, *cit.*, nota 11, p. 299.

74 Hay que advertir que ninguno de los fenómenos, incluidos en cada uno de los tipos de integración, pertenece de manera exclusiva o pura al grupo en cuestión. Smend, R., *Constitución...*, *cit.*, nota 70, p. 92. García Pelayo, M., “Derecho...”, *cit.*, nota 11, p. 297.

75 Smend, R., *Constitución...*, *cit.*, nota 70, pp. 70-77.

76 García Pelayo, M., “Derecho...”, *cit.*, nota 11, pp. 297-298.

77 Smend, R., *Constitución...*, *cit.*, nota 70, pp. 78-92.

78 Smend formula la idea en relación con el Preámbulo de la Constitución de Weimar.

Es cierto que no existe, en última instancia, ningún modo de integración formal sin una comunidad material de valores, del mismo modo que no es posible la integración a través de valores sustantivos si no existen formas funcionales. Pero generalmente predomina uno de los dos tipos de integración. A los tipos de integración que consisten en momentos formales (personales y funcionales) se oponen radicalmente aquellos tipos de configuración de la comunidad que se basan en valores comunitarios sustantivos.⁷⁹

Pocos libros, a pesar de su brevedad, contienen tantas sugerencias como esta obra de Smend.⁸⁰

2. *Los preámbulos constitucionales como factores de integración material*

A la integración material o real pertenecen todos aquellos fenómenos que significan participación de los individuos en un contenido de valores estatales. Entre estos destacan todos los símbolos⁸¹ que materializan el contenido axiológico del Estado y hacen sencillo su conocimiento.

“Un punto clave de la moderna teoría del Estado es la consideración de que el Estado se basa en la consecución de objetivos comunes, o, por lo menos en que dichos fines justifican la existencia del Estado”.⁸² Los mencionados fines y objetivos suelen hallarse recogidos en los preámbulos constitucionales y en tanto que aquéllos son factores de integración real, los preámbulos en cuestión adquieren el mismo carácter.

Como ya vimos, los preámbulos constitucionales suelen contener el techo ideológico del régimen, sintetizan todo su contenido axiológico, y cumplen esta función de un modo asequible para todo ciudadano. El pueblo, interiorizando y asimilando el texto preambular de una Constitución, como por ejemplo el de la española, penetra sin dificultad en la

⁷⁹ Smend, R., *Constitución..., cit.*, nota 70, pp. 92-93.

⁸⁰ Podemos considerar como principales méritos de la obra, los siguientes: a) La consideración del dinamismo social del Estado en cuanto síntesis dialéctica, no sólo de un orden ideal normativo, sino de una estructura real. b) La insistencia sobre aspectos significativos tales como la integración personal y la función de los símbolos políticos que corresponden a una etapa de emocionalización y masificación de la convivencia política. c) El perpetuo anhelo reconstructor que subyace en toda la obra.

⁸¹ “La Constitución, o más exactamente sus fórmulas concretas, tienen carácter de símbolos jurídicos, contienen expresiones que pueden transmitirse en la vida diaria a los juristas y en general a los ciudadanos”. Lucas Verdú, P., *El sentimiento..., cit.*, nota 24, p. 129.

⁸² Smend, R., *Constitución..., cit.*, nota 70, p. 93.

esencia de ésta y en la medida en que gracias a este sencillo acercamiento se identifica con la Constitución, aunque le sean desconocidos los preceptos concretos del articulado, queda integrado en el sistema político. Es paradigmático en este sentido el caso del Preámbulo de la Constitución de los EUA que todos los jóvenes norteamericanos aprenden de memoria en la escuela. La adhesión de los ciudadanos al Preámbulo, texto de fácil comprensión, es expresión de un sentimiento constitucional que ha de interpretarse como identificación del pueblo con la Constitución en su conjunto aunque le resulte desconocido su concreto articulado. La idoneidad del texto preambular para suscitar esta identificación hace de él un factor de integración material de primer orden. Esto nos obliga necesariamente a analizar la relación existente entre el “sentimiento constitucional” y los textos preambulares de las Constituciones.

3. *El sentimiento constitucional*

El importante papel que el “sentimiento constitucional” desempeña en el proceso político no es un descubrimiento de la moderna Teoría de la Constitución. Como la mayor parte de los problemas relacionados con el carácter esencialmente social del hombre, fue planteado ya por los pensadores griegos hace veinticinco siglos. Aristóteles dejó escrito: “Es preciso que todos los ciudadanos sean tan adictos como sea posible a la Constitución”.⁸³ Y ya en la era constitucional, el filósofo Condorcet se refirió al tema con estas bellas palabras:

Jamás gozará un pueblo de una segura y permanente libertad, si la instrucción de las ciencias políticas no se generaliza, si no se hace independiente de todas las instituciones sociales, si el entusiasmo que levantáis en el ánimo de los ciudadanos no está dirigido por la razón, si no es capaz de enardecerse por la sola verdad, si ligando al hombre con la costumbre, con la imaginación, con el *sentimiento a su constitución*, a sus leyes, a su libertad, no le preparáis, por medio de una instrucción general, para que logre formar una constitución más perfecta, darse mejores leyes y conseguir una libertad más completa.⁸⁴

⁸³ Aristóteles, *Política*, 18a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1989, Libro VII, p. 200.

⁸⁴ Condorcet, *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública (1792)*, Madrid, ed. de O. Negrin, CE Ramón Areces, 1990, p. 62.

La moderna teoría de la Constitución se ha ocupado del sentimiento constitucional. Loewenstein lo ha calificado como “uno de los fenómenos psicológico-sociales y sociológicos del existencialismo político más difíciles de captar”.⁸⁵ El citado autor alemán lo define así: “aquella conciencia de la comunidad que, trascendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes políticopartidistas, económico-sociales, religiosos o de otro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio, justamente la constitución, sometiendo el proceso político a los intereses de la comunidad”.⁸⁶ Lucas Verdú considera la existencia de este sentimiento como “una prueba significativa de la consonancia entre norma y realidad”,⁸⁷ y lo define en los siguientes términos: “La adhesión íntima a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad, más o menos consciente, porque se estiman (sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y funcionamiento) que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia”.⁸⁸ A nosotros nos interesa retener que los autores que lo han estudiado coinciden en que este fenómeno no puede ser producido racionalmente aunque puede ser fomentado “por una educación de la juventud llevada a cabo consecuentemente”.⁸⁹ Luego veremos el papel que pueden desempeñar los preámbulos constitucionales en esta educación.

Los partidarios del formalismo jurídico a ultranza consideran el sentimiento constitucional como un ente fantasmagórico que no puede ser tomado en serio por los juristas estrictos. Ante esto hay que afirmar con rotundidad que el sentimiento constitucional existe y que su actuación se percibe en los países con larga tradición democrática. Lucas Verdú señala cómo la falta de presencia activa del sentimiento constitucional en ordenamientos democráticos recién estrenados, o débiles, indica, precisamente, que todavía no han enraizado o que están en crisis o amenazados por ella. Un ordenamiento constitucional sin suficiente adhesión

85 Loewenstein, K., *Teoría...*, cit., nota 55, p. 200.

86 *Ibidem*.

87 “Una Constitución vivida lo es, en gran parte, porque es sentida por el pueblo y aparece como símbolo político que tiene sentido por su función integradora”. Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, pp. 6-7.

88 *Ibidem*, p. 71.

89 Loewenstein, K., *Teoría...*, cit., nota 55, p. 200.

sentida puede devenir fantasmagórico aunque se estudie y discuta en los libros y se explique en las aulas universitarias.⁹⁰ Además, las consideraciones en torno al sentimiento constitucional no han surgido hoy, sino que constituyen un tema clásico de la literatura jurídico-política. Un gran clásico, Rossi, subrayó el siglo pasado la importancia del tema que nos ocupa: “L’étude approfondie des institutions nationales et des garanties contribue a garantir et entretenir, le sentiment de leur importance. Il se forme ainsi entre les institutions et les hommes ce lien moral sans lequel rien n’est solide ni regulier, sans lequel il n’y a ni zèle dans la défense de ce qui existe, ni esprit de suite dans les reformes”.⁹¹ El citado autor advierte el carácter esencialmente dinámico del sentimiento constitucional: éste no debe anquilosarse. Ello está en relación con la consideración de la Constitución como estructura abierta:⁹² “Ce serait une grande et funeste erreur que d’imaginer que le mecanisme constitutionnel peut se suffire à lui meme, que la machine, après avoir reçu la premier impulsion, peut fonctionner toute seule, qu’on peut ne pas tenir compte des penchants et des passions de l’homme, ne pas demander le concours de volontés”.⁹³

En relación con el sentimiento constitucional, la observación y el análisis de diversos sistemas políticos de la segunda posguerra mundial condujo a Loewenstein a una conclusión pesimista que probablemente, hoy, lejos de atenuarse, se acentuaría. Escribe el maestro alemán: “En nuestro tiempo el pueblo —y esto rige tanto para la amplia masa como para la mayoría de los intelectuales— ha dejado de tener un contacto personal con su constitución”.⁹⁴ Cabe hablar, por tanto, de una crisis del senti-

90 Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, p. 8.

91 Rossi, P., *Oeuvres completes de P. Rossi publiées sans les auspices du gouvernement italien. Cours de Droit Constitutionnel. Professé à la Faculté du Droit de Paris*, París, Recuiellé par M. A. Porée, Tome Première, Librairie de Guillamin, 1877, p. LXVI. Tomo la cita de Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, p. 66.

92 Linde Paniagua, E., *Constitución abierta*, Madrid, Linde, 1991. Lucas Verdú, P., *La Constitución abierta y sus ‘enemigos’*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-Beramar, 1993.

93 Rossi, P., *Oeuvres...*, cit., nota 91, p. LXVI. Tomo la cita de Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, p. 67.

94 “Para la masa de los ciudadanos, la constitución no es más que un aparato con el cual se efectúa la lucha por el poder entre partidos y fuerzas pluralistas, siendo ellos tan sólo los espectadores pasivos. Si bien es cierto que aparentemente ha surgido del pueblo a través del sufragio universal, la realidad es que la constitución es el producto de los políticos profesionales y de los “entrenadores” políticos, habiéndose convertido su gestión en el campo de batalla de los interesados y en la pelota

miento constitucional. Y esta crisis es grave puesto que evidencia importantes carencias en el proceso de integración política, dado que integración política y sentimiento constitucional son términos correlativos. “Sentir significa estar implicado en algo”.⁹⁵ El sentimiento constitucional consiste en estar implicado en la Constitución, entendida ésta no sólo como norma sino como “realidad integradora”.⁹⁶ La crisis del sentimiento constitucional pone de manifiesto la falta de integración política.

En éste sentido, y en relación con nuestro país, podemos preguntarnos: ¿En qué medida la Constitución de 1978 suscita la adhesión de los ciudadanos? ¿Qué hacer para que el vínculo moral entre los ciudadanos y las instituciones no decaiga?

Como una de las formas para superar la crisis del sentimiento constitucional los autores mencionados (Loewenstein, Lucas Verdú) contemplan la reforma de los planes educativos en lo que a la enseñanza de la Constitución en la escuela, y no sólo en ella, se refiere.⁹⁷ Vamos a ocuparnos de ella, siendo conscientes, por supuesto, de que esto constituye tan sólo un modesto medio que para ser efectivo debe ir acompañado de otras muchas medidas y reformas. Pasamos a exponer ahora nuestra opinión sobre el papel central que en dicha enseñanza deben ocupar los preámbulos constitucionales en los sistemas políticos en que aquéllos desempeñen las funciones expuestas en los epígrafes anteriores: sintetizar la decisión política fundamental y recoger el techo ideológico de la Constitución.

de juego de los especialistas de la constitución. Vaciada de su *telos* democrático, la constitución es en muchos lugares completamente ajena al pueblo. Y nada pueden cambiar los intentos bien intencionados de acercar al pueblo las reglas de un mero mecanismo de gestión revistiéndolas de un lenguaje popular, y esto en el supuesto de que la naturaleza de la cosa permitiese a este intento tener éxito”. Loewenstein, K., *Teoría...*, *cit.*, nota 55, pp. 202-203.

⁹⁵ Heller, A., *Teoría de los sentimientos*, trad. de F. Cusó, Barcelona, Fontamara, 1982, p. 17.

⁹⁶ Smend, R., *Constitución...*, *cit.*, nota 70, p. 136. Lucas Verdú, P., “Reflexiones en torno y dentro del concepto de Constitución. La Constitución como norma y como integración política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 83, 1994.

⁹⁷ “Uno de los motivos que explican el escaso sentimiento constitucional que nuestra Carta fundamental inspira a la ciudadanía, es la deficiente enseñanza de la misma en nuestros centros escolares”. Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, *cit.*, nota 24, p. 147. Loewenstein, K., *Teoría...*, *cit.*, nota 55, p. 200.

4. *Los preámbulos constitucionales y la enseñanza de la Constitución*⁹⁸

Frente a la poca atención que se ha prestado al Preámbulo constitucional, mantenemos que una enseñanza de la Constitución preocupada por los aspectos axiológicos, culturales e históricos del fenómeno constitucional no puede prescindir de él. Una enseñanza de la Constitución que aspire a acercar ésta al ciudadano medio necesita recurrir al Preámbulo dada la mayor facilidad de comprensión de los conceptos allí recogidos.

La importancia de la educación política⁹⁹ y de la enseñanza de la Constitución no puede ser inadvertida. Dicha importancia aumenta conforme se incrementa la ambición transformadora de un texto constitucional. “Las Constituciones que apuntan a metas sociales ambiciosas exigen a los ciudadanos una elevada conciencia o religiosidad civil,¹⁰⁰ una dedicación a intereses superiores”.¹⁰¹ Y es que la enseñanza del de-

⁹⁸ Siguiendo la crítica efectuada por Lucas Verdú podemos destacar los siguientes rasgos que caracterizan hoy a la enseñanza del derecho constitucional: *a)* Se da una excesiva preponderancia a sus aspectos procesales y judiciales que no comprenden bien ni sienten la generalidad del pueblo. Esto no quiere decir que aquéllos no sean necesarios, sino que es preciso conectar con la conciencia popular, con el tipo medio de conducta social. *b)* Se abandonan los contenidos ideológicos, culturales, históricos y estimativos de las normas constitucionales. De este modo se configura el ordenamiento constitucional de modo aséptico, o cuando menos relativista. Ello determina que la Constitución quede inerte ante los ataques de sus enemigos. *c)* El empleo unidimensional del método técnico-jurídico ofrece una visión parcial, y por tanto incompleta, del ordenamiento constitucional que, por el contrario, es de naturaleza poliédrica. *d)* Se olvidan los fundamentos de la teoría del Estado y de la renovada teoría de la Constitución. Lucas Verdú, P., *El sentimiento..., cit.*, nota 24, p. 133.

⁹⁹ Muñoz Arnau, J. A., *La educación política como función de gobierno en el Estado*, Pamplona, Eunsa, 1982, pp. 227 y ss.

¹⁰⁰ La palabra “religiosidad” no debe ser entendida en su sentido usual porque los fundamentos sobre los que debe reposar el “sentimiento constitucional” son estrictamente racionales.

¹⁰¹ Lucas Verdú, P., *El sentimiento..., cit.*, nota 24, p. 130. Esto es algo que ya está presente en nuestra historia constitucional desde sus inicios en Cádiz, en 1812. Con referencia a este texto, un autor de la época escribía: “Lo que importa es que nuestro Código fundamental, tal cuál es, mientras se perfecciona con el tiempo, la experiencia y el estudio, sea amado y respetado por los españoles con una especie de culto; no permita que se viole jamás, aun en el que parezca más insignificante de sus artículos, y que todos los buenos españoles estén prontos a defenderle aunque sea arriesgando su sangre. La Constitución, toda la Constitución sin excepción, debe ser la voz de guerra de los ciudadanos de España siempre que se ataque su ley fundamental: Salas, R., *Lecciones de derecho público constitucional para las escuelas de España*, Madrid, CEC, 1982”. En este sentido, la Constitución de 1812 disponía en su artículo 368: “El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y polí-

recho constitucional no se agota en la explicación de sus evidentes y necesarias conexiones lógicas y técnicas, requiere, además, que se “insista en la necesidad de que la sociedad se adhiera a aquélla (a la Constitución), sintiéndola como cosa propia”.¹⁰² Resulta imprescindible, pues, acrecentar la adhesión a la Constitución y a lo que representa.¹⁰³ Una enseñanza adecuada del texto constitucional puede ser una contribución notable para la consecución de este fin. En este sentido, podemos hacer las siguientes consideraciones:¹⁰⁴

a) La necesaria implantación en la sociedad española de un auténtico sentimiento constitucional exige como tarea inexcusable ubicar la enseñanza de la Constitución en las enseñanzas primaria y secundaria. Ahora bien, por la índole específica de sus destinatarios y de los profesores que la imparten no puede pretenderse en modo alguno la explicación técnico-jurídica del régimen político, sino que lo que ha de intentarse es la transmisión del *telos* de la Constitución, de los principios ideológicos fundamentales que la informan. Para este fin el texto preambular se configura como un instrumento de gran utilidad puesto que la comprensión de sus enunciados no ofrece grandes dificultades y en ellos se sintetiza el espíritu de la Constitución.

b) El objeto de esta enseñanza, por tanto, no reside en el texto articulado de la Constitución, lo cual es materia de la correspondiente asignatura de las facultades de Derecho y Ciencias Políticas, sino en las ideas básicas de Estado de derecho, convivencia democrática, progreso de la cultura, etcétera, conceptos y nociones todos ellos ínsitos en el Preámbulo de la Constitución.

c) En cualquier caso, el esfuerzo debe ser hecho en destacar la importancia y la significación de la Constitución de 1978 en la historia de España, y en inculcar a los alumnos su respeto, sin perjuicio de señalar la posibilidad de su reforma, pero advirtiendo de los riesgos de la misma en aquellos casos en que no responda a exigencias reales de la conciencia

ticas”. El artículo 148. 3 de la Constitución de Weimar, por su parte, disponía que cada escolar recibiese al terminar la escuela un ejemplar de la Constitución. Loewenstein, K., *Teoría...*, cit., nota 55, p. 200. Naturalmente, esto por sí es insuficiente, es menester exponer el espíritu del texto que se entrega.

102 Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, p. 70.

103 Justo López, M., *El mito de la Constitución*, Buenos Aires, Ed. A. Perrot, 1963.

104 Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, p. 134.

popular. Como señala Lucas Verdú, “con el debido respeto a la libertad de cátedra y a las convicciones del alumnado, deberá subrayarse la importancia de la vinculación moral de los ciudadanos a las instituciones diseñadas por la Constitución y a los derechos y libertades que reconoce y garantiza”.¹⁰⁵ Sin esa vinculación, es decir, sin sentimiento constitucional, la Constitución, como realidad integradora, corre el riesgo de perecer. La identificación de la sociedad con el *telos* de su norma suprema, tal y como éste aparece recogido en el Preámbulo constitucional, es un requisito imprescindible para el mantenimiento y buen funcionamiento del régimen constitucional.¹⁰⁶

La utilidad del Preámbulo constitucional para la enseñanza de la Constitución, para la potenciación del sentimiento constitucional, no es una idea nueva. La relación entre la enseñanza de la Constitución y el Preámbulo constitucional fue ya puesta de manifiesto en los debates constituyentes. En el transcurso de los debates que precedieron a la aprobación de la Constitución española de 1978, el escritor y economista, José Luis Sampedro, en su calidad de senador de designación real, remitió al presidente de las Cortes constituyentes, Antonio Hernández Gil, una carta en la que resaltaba la importancia de que la Constitución fuera aprobada precedida de un Preámbulo. La defensa de este texto introductorio se hacía en los siguientes términos:

Debería lograrse un texto lapidario capaz de motivar el juicio positivo de los ciudadanos conscientes a la hora del referéndum, porque es claro que no van a analizar toda la Constitución. *Debería servir también como base de comentarios sencillos en las escuelas* y en los medios de difusión. Debería servir, en fin, para demostrar que la Constitución no es sólo (y ya es mucho) un texto jurídico, sino también una palanca motivadora y estimulante para la democracia.¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 135.

¹⁰⁶ “Cuando la democracia decae y asiste, inerte, a su destrucción o ella misma se suicida, es, entre otros motivos, porque no mantiene firmes convicciones, o ha dejado de creer en sus propias virtualidades, es decir, ha perdido el vínculo moral que une a los ciudadanos con sus instituciones y con los valores superiores que las inspiran”. Lucas Verdú, P., *El sentimiento...*, cit., nota 24, p. 141.

¹⁰⁷ Hernández Gil, A., *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 310.

Para Sampedro estaba claro que el sentimiento constitucional no consiste en la adhesión entusiasta a éste o a aquél artículo, capítulo o título de una Constitución, sino en la necesaria, firme y sentida vinculación de la ciudadanía con el *telos* de la Constitución. La gran mayoría de los ciudadanos no entiende mucho de los tecnicismos jurídicos del texto constitucional, pero sí comprende que la Constitución nos diferencia de y protege contra la autocracia pasada o futura.

Esta relación entre Preámbulo constitucional y sentimiento constitucional, ya advertida por el senador citado antes de aprobarse el Preámbulo actual, ha sido destacada también por los autores que se han ocupado de comentar éste texto. Así Morodo escribe:

El valor 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. Todo ello sin perjuicio de *la utilidad que puede tener para crear ese 'sentimiento constitucional'* que se da cuando los ciudadanos asumen como propios los principios constitucionales y los incorporan como elemento irrenunciable de la convivencia nacional. Es decir, sin perjuicio de la funcionalidad que puede tener el Preámbulo constitucional como *elemento de socialización política y factor de integración nacional*.

En el mismo sentido se pronuncia Alzaga:

Es de celebrar la existencia de éste lacónico y bien redactado preámbulo, que por su propia naturaleza ha podido abandonar la terminología técnico-jurídica que necesariamente impregna hasta el último rincón el extenso articulado de nuestra Constitución, para emplear un lenguaje directo y *capaz de llegar hasta el último de los españoles*. Y esto es importante y auténticamente positivo, pues no debe olvidarse que la Constitución no es sólo una ley, sino muy especialmente un instrumento de socialización política.¹⁰⁸

Por último, reproduzcamos las palabras del que fuera presidente de las Cortes constituyentes Hernández Gil: “En un entendimiento democrático del poder, el preámbulo enuncia el mensaje que encarna el espíritu y refleja el propósito justificativo de la creación de un orden jurídico

¹⁰⁸ Alzaga, O., *Constitución española de 1978*, Madrid, El Foro, 1978, pp 67-68.

nuevo. El preámbulo puede servir para *acercar a todos, de manera sintética e insinuante, el fondo de las determinaciones normativas, su base histórica y sus ideales inspiradores*".¹⁰⁹

La lectura del Preámbulo permite, pues, a la ciudadanía, captar el *telos* democrático y progresista del texto constitucional.

De todo lo anterior podemos extraer la conclusión de que en el caso español, el Preámbulo constitucional por expresar, estética y simbólicamente, la ruptura con el ordenamiento autocrático anterior; por sintetizar el *telos* democrático y progresista del texto constitucional; por la facilidad de retener sus formulaciones; y por su excelente construcción literaria, es un instrumento básico para la enseñanza de la Constitución y para la educación cívica. Se configura como un texto idóneo para ser comentado en las escuelas con objeto de fomentar en las jóvenes generaciones un auténtico sentimiento constitucional.

Lo anterior es algo que no solamente cabe atribuir al Preámbulo de la Constitución española, sino a todo preámbulo constitucional que cumpla con la función política de sintetizar la decisión constitucional básica y expresar los principios ideológicos fundamentales de un régimen político.



109 Hernández Gil, A., *El cambio político...*, cit., nota 107, pp. 305-306.