

# EXPOSICIONES DE MOTIVOS DE LAS LEYES: MOTIVOS PARA SU ELIMINACION

FERNANDO SANTAOLALLA LOPEZ

«El fazedor de las leyes deve hablar poco e bien, e non deve dar juicio dubdoso, mas lano e abierto; que todo lo que saliere de la ley, que lo entiendan luego todos los que lo oyeren e que lo sepan sin toda dubda e sin nenguna gravedumbre» (*Fuero Juzgo*, 1,1; 6).

**SUMARIO:** I. DOBLE ADVERTENCIA PRELIMINAR.—II. SENTIDO HISTÓRICO DE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y PREÁMBULOS.—III. DERECHO EXTRANJERO.—IV. RAZONES PARA SU SUPRESIÓN: 1. *Ausencia de carácter normativo*. 2. *Superfluo aporte interpretativo*. 3. *Tratamiento alternativo de los principios*. 4. *Inadecuado uso didáctico, divulgador o propagandístico*. 5. *Su valor como trabajo legislativo*. 6. *Incongruencia con el procedimiento parlamentario*. 7. *No exigencia constitucional*. 8. *Ruptura formal de las leyes*.—V. CONCLUSIÓN.

## I. DOBLE ADVERTENCIA PRELIMINAR

Como el título de este trabajo puede parecer en exceso devastador, me adelanto a señalar que la exclusión que en él se propugna es sólo relativa, no pretendiendo la eliminación total de las Exposiciones de Motivos, sino tan sólo del texto de las leyes. Se aspira a demostrar que estos documentos tienen pleno sentido y utilidad a la hora de elaborar las leyes, pero que estas notas se pierden, transformándose más bien en graves inconvenientes cuando se les hace aparecer como parte integrante de su texto definitivo, formando parte de la misma ley, oficialmente publicada, que es lo que ocurre actualmente en España. Por tanto, la eliminación que se defiende es sólo parcial, no al-

canzando al documento de este nombre con que se presentan usualmente los proyectos legislativos en las Cámaras.

La segunda advertencia es de tipo conceptual. Por Exposición de Motivos entendemos la parte que (entre nosotros) antecede al texto articulado de las leyes y otras disposiciones normativas, como algunos reglamentos administrativos, redactada con un estilo característico, no prescriptivo, y en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación, en una suerte de justificación previa, de donde procede justamente su referencia titular a los «motivos». También es propio de su contenido referir los principios inspiradores de la parte dispositiva, o sus objetivos básicos, y, a veces, comentar más o menos someramente lo que se ordena en sus distintos preceptos. Normalmente se utiliza con la denominación ya vista, o con la de «Preámbulo», aunque tal vez lo más correcto sería diferenciar esta última, como más adelante se señala.

Como su identificación no plantea problemas, y existiendo como existen recomendables estudios recientes sobre el particular (1), no nos detendremos más en este punto. Mas sí conviene reseñar de antemano que, incluso para los que admiten que estos documentos forman parte de la ley, su valor es radicalmente diferente del propio de su parte articulada, de lo que podríamos llamar ley en sentido estricto. Las Exposiciones de Motivos o Preámbulos constituirían la parte *expositiva* de la ley, la introducción sin valor normativo, cuya función se limitaría a ilustrar sobre su contenido y a proporcionar unos eventuales criterios interpretativos de la parte dispositiva (2).

Esta diferencia de función determina una diferencia de naturaleza que no puede perderse de vista. Pues si estos documentos o partes expositivas no pueden pasar de una tarea interpretativa, ello significa su incapacidad radical para albergar normas jurídicas auténticas, esto es, ordenaciones obligatorias de conductas. La parte articulada encierra muchas veces declaraciones no normativas, pero, sin embargo, nadie discute su idoneidad para disponer prescripciones jurídicas. En cambio, el documento ahora comentado tiene vedado, aun para sus defensores, hacer lo mismo. Lo máximo a que puede aspirar es a dibujar orientaciones interpretativas, lo que, ciertamente, no es poco. Por ello, la Exposición de Motivos, materialmente considerada, no es ni puede

---

(1) Nos referimos a los dos estudios de M. MARTÍN CASALS sobre las Exposiciones de Motivos, publicado el primero en GRETEL, *La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1986, pp. 59 y ss., y el segundo, en ID., *Curso de técnica legislativa*, CEC, Madrid, 1989, pp. 73 y ss.

(2) M. C. ROVIRA, *Valor y función de las Exposiciones de Motivos en las normas jurídicas*, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 1972, pp. 43 y ss., y M. MARTÍN, en los estudios citados en la nota anterior, pp. 77 y 78, respectivamente.

ser ley. Podrá formar parte, como con actitud equivocada se hace en España, del cuerpo o forma de las leyes y de otras disposiciones generales. Pero, en sí misma, está incapacitada para actuar como ley material.

## II. SENTIDO HISTORICO DE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y PREAMBULOS

De los datos que hemos podido recabar se desprende que el documento estudiado aparece en el constitucionalismo cuando se separan la facultad de aprobar normas jurídicas y la de su simple propuesta. En el derecho histórico del Antiguo Régimen, la norma jurídica aparece asociada a comentarios y explicaciones, seguramente porque la indiferenciación del poder legislativo como tal impidió la aparición del concepto de acto legislativo (3). Por eso procede ceñirse al estudio de la ley a partir del primer liberalismo, momento en que nace su noción técnica, única concordante por lo demás con los principios constitucionales que llegan hasta nuestros días.

A partir de esta fase, principios elementales de división del trabajo, amén de otros jurídico-políticos, provocaron que un órgano o persona pudiese interesar de otro, más en concreto del titular del poder normativo, la aprobación de una disposición jurídica. Situación parecida se producía cuando este último encargaba a un funcionario, órgano, institución o personalidad la preparación de un texto normativo. La dificultad y los problemas técnicos de determinadas materias, cuando no la escasez de tiempo, impulsaron a los titulares de las fuentes de producción jurídica a recabar el auxilio de esos otros órganos o personas, más capacitados técnicamente o en mejores condiciones de tiempo para redactar un proyecto de normas, que una vez aprobado por el comitente se convertiría en ley o en reglamento.

En ambos casos, el promotor y el comisionado para la preparación de una disposición jurídica debían explicar y justificar las medidas presentadas, en modo a obtener su aprobación por el órgano competente. En el primer caso se buscaba demostrar las razones para la introducción de una nueva disposición en el mundo jurídico y, más concretamente, la configuración defendida. En el segundo se trataba de dar razón del cumplimiento del encargo recibido, procurando justificar que el proyecto normativo se atenía a los principios, bases, finalidad y límites recibidos. Todas estas razones, justificaciones y explicaciones se hacían constar en el documento que conocemos bajo el nombre de Exposición de Motivos. Su finalidad era, por tanto, convencer al titular

(3) M. MARTÍN, *La forma de las leyes*, ob. cit., pp. 73 y s.

del poder normativo (fuese de ley parlamentaria o de reglamento administrativo) de la oportunidad de aprobar las normas que se acompañaban. De ahí el nombre que prevaleció entre nosotros, referente a los motivos que supuestamente justificaban su promulgación.

Como el problema de estos textos se manifiesta especialmente en las leyes en sentido estricto, los comentarios subsiguientes se limitarán a las mismas, sin referencia a los reglamentos. Importa ahora subrayar que el destinatario de este documento era el titular del poder legislativo, al que se trataba de convencer, no los futuros obligados por la norma, en el caso de que la misma llegara a promulgarse. De ahí que, en la inmensa mayoría de los casos, este documento expositivo no se incorporase al texto de la ley. Esto es, no se publicaba formando parte de la misma. Su irrelevancia para los futuros obligados, a los que no había que convencer de nada, pues la mera promulgación de la norma los colocaba en situación irremisible de sujeción a sus mandatos, cuando no la representación de los efectos contraproducentes de una hipotética publicación, cerró el paso a este tipo de difusión. Ciertamente, las Exposiciones de Motivos se conocían y, llegado el caso, se podían utilizar como elemento interpretativo. Pero ello se hacía como uno más de los antecedentes legislativos, sin valor especial, y, por supuesto, sin estimarlas como parte de las leyes mismas.

Lo que sí incorporaban algunas leyes y Constituciones era el «Preámbulo», parte o documento de significado enteramente distinto. Normalmente, el Preámbulo no se utilizaba para razonar ni glosar el contenido de la norma, sino tan sólo para la justificación política de la propia intervención del constituyente o del legislador, con invocación muy genérica de sus razones o de los objetivos perseguidos. No reproducía ni el todo ni parte de la Exposición de Motivos, pues, como queda dicho, se trataba de un documento diferente, normalmente muy breve y ceñido a la finalidad que queda mencionada.

El constitucionalismo histórico español ignora por completo a las Exposiciones de Motivos como parte de las leyes supremas. En cambio, conoce algún caso de incorporación de Preámbulos. Aparte del de la vigente de 1978, sobradamente conocido, puede citarse el siguiente de la de 1812:

«En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad.

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento,

podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.»

Como puede verse, no es más que una condensada expresión de los fundamentos políticos de su aprobación, sin comentario o análisis de su contenido. Quitando a las dos Constituciones citadas, ninguna incluye un Preámbulo, ni siquiera en su expresión más modesta. Lo único que antecede al texto propiamente normativo es la manifestación de la fórmula sancionatoria de las Cortes y el Rey, lo cual no parece que pueda identificarse con el Preámbulo. Así, cabe citar como ejemplo la de la Constitución de 1837:

«DOÑA ISABEL II, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas; y en su real nombre, y durante su menor edad, la Reina viuda su madre doña María Cristina de Borbón, Gobernadora del Reino; a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes generales han decretado y sancionado y Nos de conformidad aceptado, lo siguiente:

Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, las Cortes generales, congregadas a este fin, decretan y sancionan la siguiente CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.»

O de la Constitución de 1876:

«DON ALFONSO XII, por la gracia de Dios Rey constitucional de España, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.»

Y 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, según la distinción trazada.

Así, la *Gazeta* del día 10 de febrero de 1861 se limitaba a recoger lo siguiente antes del texto articulado de la Ley de 8 de febrero, de hipotecas:

«DOÑA ISABEL II, por la gracia de Dios y la Constitución Reina de las Españas. / A todos los que los presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente: Artículo 1...»

Por consiguiente, nada de Exposición de Motivos, con este o con otro nombre. Y no, ciertamente, porque la misma no existiera, ya que el *Diario de Sesiones de las Cortes*, núm. 48, apéndice 4, del 30 de noviembre de 1860, dedicó 45 páginas a su reproducción. La Exposición de Motivos aparecía —en este supuesto, como en tantos otros— como un documento en el que el órgano proponente, en el caso la Comisión de Codificación a través del Consejo de Ministros, manifestaba las razones y características del proyecto de ley, en modo a mover la voluntad aprobatoria del titular del poder legislativo. Se trataba de un documento de trabajo parlamentario, cuya vida finalizaba en la discusión de los legisladores, y que por lo mismo no se incorporaba al texto oficialmente publicado de las leyes, ni en la *Gazeta de Madrid* (antecedente del actual *BOE*), ni en la *Colección legislativa de España* (4).

Circunstancia muy parecida se produjo con la tantas veces citada como modélica Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882. A pesar de ser presentada de esta forma, dicha Exposición de Motivos no lo fue de la Ley Procesal, sino simplemente de la propuesta formulada al Rey por el ministro de Justicia, Alonso Martínez, para la sanción del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se dispuso la aprobación y entrada en vigor del Código o Ley de Enjuiciamiento Criminal: tanto la expresión «señor» como la fórmula ritual de despedida reflejan que su destinatario formal era el monarca, no los posibles obligados por la norma. Debe recordarse que por Ley de 11 de febrero de 1881 (luego modificada por la de 15 de junio de 1882), se autorizó al Gobierno para redactar y publicar una Ley como la meritada, tomando como base la Compilación general de 1878 y las propias bases que se hacían constar. Se trató, por tanto, de un caso de delegación legislativa en la que, en desarrollo de lo que podríamos llamar una ley de bases, se promulgó un texto articulado: el aprobado por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, citado. Como quiera que esta delegación estaba sometida a unos límites formales y a otros tantos materiales (audiencia de la Comisión de Codificación, observancia de las bases aludidas), el ministro de Justicia no pudo menos que justificar lo ejecutado en tan sensible materia presentando esa Exposición de Motivos, en la que se da razón de los trazos más significativos de la nueva ley. De esta forma se buscaba obtener su aceptación por el rey y dar cuenta del trabajo del Gobierno a las Cortes, como órgano delegante, a los consiguientes efectos políticos y jurídi-

---

(4) En cambio, en atención a su importancia, se optó por divulgar la ley precedida de la Exposición de Motivos en una edición oficial especial y separada, dispuesta por RO de 15 de febrero de 1861. Pero esta Exposición aparece bajo la mención «A las Cortes», que revela quién era su verdadero destinatario.

cos. Lo que importa subrayar aquí es que, si bien en este caso singular apareció en la *Gazeta* dicha Exposición de Motivos lo fue como *proemio* del Real Decreto por el que se disponían la publicación y entrada en vigor de la ley, no propiamente de esta última, y seguramente como medio de dejar constancia de la corrección del trabajo efectuado por el Gobierno. En cualquier caso, *lo normal era la omisión de todo documento al respecto* (5).

Este tratamiento de las Exposiciones de Motivos se mantiene durante todo el constitucionalismo español, incluido el de la II República (6). La situación cambia copérmicamente bajo el franquismo. Gran número de leyes aprobadas entonces pasaron a incorporar como parte preliminar este documento, con su consiguiente reflejo en el *BOE*. A partir de ese momento, la Exposición de Motivos deja de ser trabajo preparatorio para devenir parte de la ley, bien que parte no normativa, según se advirtió anteriormente. Este modo de proceder se transmite inopinadamente a la legislación constitucional que resurge a partir del 15 de junio de 1977. No es, ciertamente, la primera vez que un nuevo sistema jurídico político hereda las técnicas del anterior, sin reparar en su posible inadaptación.

Tampoco es éste el momento de ahondar en las causas que provocaron la aparición de este tratamiento de las leyes en el período franquista. Cabe suponer que el mismo se debió a su principio fundante de «unidad de poder

---

(5) Véanse, en este sentido, la Ley de Aguas de 1866 (*Gazeta* del 7 de agosto) y la ulterior Ley de Aguas de 1879 (*Gazeta* del 14 de junio). La primera se limitaba a señalar lo siguiente: «DOÑA ISABEL II, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española. A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente.» Por su parte, la de 1879 rezaba así: «DON ALFONSO XII, por la gracia de Dios Rey constitucional de España. A todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que con arreglo á las bases aprobadas por las Cortes y promulgadas como Ley en 29 de diciembre de 1876; usando de la autorización por la misma ley otorgada á mi ministro de Fomento; oyendo al de Marina en los asuntos de su especial competencia; de acuerdo con el Consejo de Estado en pleno; oída la Junta consultiva de Caminos, Canales y Puertos, y de conformidad con mi Consejo de Ministros, vengo en decretar y sancionar la siguiente Ley.» Con el mismo alcance puede citarse la Ley de Reuniones de 15 de junio de 1888 (*Gazeta* de 16 de junio) y la Ley de Imprenta de 26 de julio de 1883 (*Gazeta* del 30 de julio).

(6) Como una muestra de tantas que podrían confirmar lo invocado en el texto, cabe referirse a los comentarios doctrinales aparecidos antes de la guerra civil o poco después de la misma, cuando la práctica en sentido contrario no había tenido tiempo de desarrollarse. Así, CASTÁN se limitaba a citar estos documentos entre los trabajos preparatorios de la ley, al mismo nivel que los discursos o dictámenes parlamentarios, proyectos, etc. Cfr. *Derecho civil español común y foral*, 11.ª ed., Madrid, 1975, t. I, vol. 1, p. 534. En el mismo sentido, F. DE CASTRO, *Derecho civil de España*, 2.ª ed. (la primera es de 1942), Madrid, 1949, p. 972.

y coordinación de funciones», bien lejos del constitucional de separación de poderes. Como todo el poder estaba residenciado a la postre en el mismo órgano (jefe del Estado), no había ocasión para tener que dar explicaciones de un ente para con otro. Recuérdese que en la primera redacción de la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 se definía a éstas como «instrumento de colaboración en la función de dictar normas jurídicas de carácter general», y cuya misión principal sería «la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al jefe del Estado», de donde se deducía que carecían propiamente del poder legislativo, que, en cambio, se concentraba en el jefe del Estado, en virtud de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. En concordancia con tan modesto cometido de las Cortes y con su composición absolutamente controlada por este último, lo que hacía descartable la aprobación de modificaciones significativas, es posible imaginar que se desarrollase tan mala técnica. Siendo los motivos del proyecto no otra cosa que los motivos del verdadero legislador (el jefe del Estado y su Gobierno), no cabían discrepancias entre el proyecto y el texto definitivo, por lo que debió parecer enriquecedor añadir a este último el comentado documento. Políticamente, pudo resultar irreverente y transgresor de la pacata función de las Cortes que se pudiese omitir documento tan autorizado, en que se recogía el punto de vista no de un simple proponente, sino del único y verdadero legislador. Y aunque sumisión tan escrupulosa pudo reducirse en alguna medida en los años postreros del franquismo, para entonces la publicación de la Exposición de Motivos acompañando el texto final de las leyes había tomado carta de naturaleza, resultando tan normal a los ojos de juristas y funcionarios como la sucesión del día a la noche.

### III. DERECHO EXTRANJERO

La situación que hemos descrito en el caso español coincide a grandes rasgos con la de otros países. Lo normal es la omisión de toda Exposición de Motivos equivalente a la empleada actualmente entre nosotros. Eventualmente, algunas Constituciones han insertado o insertan Preámbulos. Pero se trata de introducciones extremadamente sintéticas, limitadas a exponer unas genéricas aspiraciones o su fundamento, como es el caso de la Constitución federal de EE. UU. de 1787 y de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Algo muy parecido ha ocurrido en el constitucionalismo francés, si se hace excepción de la Carta otorgada de 1814 y de las Constituciones de 1946 y 1958. Es más, la mayoría de los textos constitucionales franceses han omitido todo Preámbulo. El de la actual de 1958 es también muy conciso, y su valor reside,



más que en su propio contenido, en la remisión que efectúa a la Declaración de Derechos de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946. Por su parte, también carecen de Preámbulos las Constituciones de Bélgica, Países Bajos, Suecia, Austria e Italia.

La existencia de Constituciones con Preámbulo no plantea problemas especiales (7). Se trata de la norma fundante del ordenamiento jurídico, con un valor político, además del normativo que le es propio, por lo que resulta comprensible la aparición de ese prefacio con la expresión de la justificación política o moral, en definitiva metajurídica, del régimen que crea normalmente toda Constitución y con la invocación de las grandes metas del mismo. Todo ello dentro de los términos reducidos que usualmente caracterizan al Preámbulo (imposible de equiparar a nuestras actuales Exposiciones de Motivos) y sin perjuicio de resultar más recomendables algunas de las alternativas a que luego se hará referencia, como las «normas directivas» o «principios generales». Por esta razón básica, la Constitución española de 1978 no merece tacha en lo referente a su Preámbulo: por un lado se entiende que al fundar un nuevo sistema jurídico-político dejase constancia de sus razones y aspiraciones, y por otro, su tamaño se ciñe a esta finalidad, sin pretender dar cuenta y explicar su contenido normativo.

Pero donde los Preámbulos son generalmente ignorados es en la legislación ordinaria. A lo sumo se emplean en casos muy especiales y con el alcance reducido, al que ya nos hemos referido. Esta común nota omisiva se produce tanto en países anglosajones (8), países de lengua alemana (9), en Francia (10), en Italia (11). Tan extensa coincidencia no puede deberse a otra

(7) Para un examen del valor de los Preámbulos en las Constituciones que lo poseen puede verse E. DENNINGER, «Constitutional Law between Statutory Law and Higher Law», en A. PIZZORUSSO (ed.), *Law in the making, A comparative Survey*, Springer-Verlag, Berlín/Heidelberg, 1988, pp. 110 y s.

(8) Véase en este sentido G. C. THORNTON, *Legislative Drafting*, Butterworths, Londres, 1979, pp. 147 y s. Ninguna referencia a estos documentos se encuentra en W. DALE, *Legislative Drafting; a new approach*, Butterworths, Londres, 1977.

(9) D. RETHORN, «Verschiedene Funktionen von Präambeln», en RÖDIG, *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlín/Heidelberg/Nueva York, 1976, pp. 312 y s.

(10) Puede verse la legislación publicada en los *Code Administratif*, *Code du Travail*, etc., editados por Dalloz, París, 1990. En Francia, la Exposición de Motivos se exige como un requisito de *presentación* de las proposiciones de ley, sin reflejo en el texto definitivo. De hecho, una cuestión como la aquí estudiada ni se plantea. Véanse J. LAPORTE/M. J. TULARD, *Le droit parlementaire*, PUF, París, 1986, y P. AVRIL/J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988, p. 139.

(11) Puede verse en legislación publicada en L. ZANOBINI, *Codice delle Leggi Amministrative*, Giuffrè, Milán, 1982.

cosa que a la tácita admisión de todos o algunos de los argumentos que se esgrimen en el siguiente epígrafe.

Los únicos casos que nos son conocidos de uso indiscriminado de estos prefacios es en las leyes de los regímenes dictatoriales, coincidiendo así con lo experimentado en España a partir de 1939 y hasta 1975. La Alemania nacional-socialista incorporó las Exposiciones de Motivos al texto de las leyes, cosa que antes no ocurría, con una función eminentemente propagandística, llegando a primar en importancia sobre la parte dispositiva (12). Lo cual, bien mirado, se explica por las características de estos regímenes. Ese tono autocomplaciente y exaltador de supuestas virtudes de las Exposiciones de Motivos o Preámbulos cuadra muy bien con la negación del derecho a la crítica de las leyes para los destinatarios de sus mandatos. Al tiempo, el tenor forzosamente impreciso de estos documentos se aviene del todo con el escaso apego de estos sistemas a la seguridad jurídica: el poder político se desenvuelve más a sus anchas entre vagas e inconcretas declaraciones que entre normas terminantes.

#### IV. RAZONES PARA SU SUPRESION

Ciñéndonos a las leyes ordinarias, que es donde, por su cantidad y calidad, el problema se plantea, pasamos a enumerar las razones que, a nuestro juicio, reclaman la supresión de estos Prefacios, no sin antes repetir que esta amortización se postula para las leyes, no para sus proyectos y proposiciones, donde tienen plenitud de sentido.

##### 1. *Ausencia de carácter normativo*

La primera y fundamental razón para su no inclusión es la falta de carácter dispositivo de las explicaciones o comentarios que se contienen en las Exposiciones de Motivos. Como no son, materialmente hablando, leyes, es ocioso, cuando no contraproducente, su publicación. Si la ley es una disposición obligatoria para la ordenación de relaciones sociales, se colige fácilmente que sólo debe acoger lo que sea acorde con esta definición. En caso contrario, la ley perdería la nota prescriptiva que constituye sus señas de identidad y se transformaría en un ente indiferenciado respecto al discurso político, la explicación científica o la exhortación moral. Evidentemente, todos estos últimos objetos tienen plena justificación en la vida social, siempre que respeten como condición *sine qua non* su propio campo y función, sin pre-

(12) Véanse D. RETHORN, *ob. cit.*, pp. 310 y s., y H. SCHNEIDER, *Gesetzgebung*, Heidelberg, C. F. Müller, 1982, núm. 324, pp. 181 y ss.

tender absorber el de los restantes. Ni la ley puede convertirse en un instrumento político, moral o científico, ni, viceversa, cualquiera de estos últimos intentar ordenar imperativamente la convivencia social.

## 2. *Superfluo aporte interpretativo*

Uno de los argumentos con que algunos autores nacionales defienden el uso de las Exposiciones de Motivos es por su supuesta ayuda interpretativa, que permitiría esclarecer los puntos oscuros y salvar las lagunas de la parte dispositiva de las leyes: estas introducciones no tendrían carácter normativo, pero al menos servirían como una guía para los operadores jurídicos a la hora de aplicar la parte propiamente normativa de las leyes. Semejantes posturas doctrinales han podido estar motivadas por el deseo de encontrar alguna justificación para los proemios al uso entre nosotros, de otro modo incomprensibles, pero a pesar de ello no resultan convincentes.

La supuesta justificación de las Exposiciones de Motivos en su valor hermenéutico choca de entrada con los postulados de la (buena) técnica legislativa. Colocar un documento aclaratorio en previsión de posibles insuficiencias u opacidades de la ley equivale a poner la venda antes de recibir la pedrada. Es norma de principio para cualquiera que haya de redactar una norma, hacerlo con la precisión y claridad suficientes como para que cualquier destinatario de la misma pueda aprehender sin dificultad su mandato. La disposición jurídica ha de ser completa (con mención de todos los elementos para comprender su alcance), concisa (redactada en la forma más breve y ecónoma posible) y clara (con expresión verbal adecuada a su contenido). Cumplidos estos requisitos, es de suponer que su interpretación no planteará problemas particulares, momento en que el tipo de ayudas comentadas se hace enteramente superfluo.

Si la norma plantea dificultades interpretativas es porque está mal concebida, probablemente por olvido de algunas de esas reglas nomotécnicas que hemos sintetizado. El mejor remedio, por no decir el único, es la reformulación de la disposición o disposiciones defectuosas en modo a lograr la satisfacción de esas exigencias. Colocar de antemano un documento aclaratorio equivale a una confesión tácita de su defectuosa concepción. Por consiguiente, lo que ha de exhortarse al legislador es a la obtención de normas inteligibles, evitando tener que recurrir a sucedáneos, vulgo «parches», como el comentado (13).

---

(13) Todo ello sin referir los problemas adicionales que pueden comportar estos documentos, especialmente cuando se redactan con narcisista prolijidad.

Y si, por el contrario, la ley satisface todas estas reglas, no planteando dificultades especiales su aplicación o interpretación, en ese caso el proemio en cuestión se hace innecesario. Imponer, no obstante, su publicación equivale a algo redundante, y como tal inútil, negativo desde una perspectiva de economía procedimental.

### 3. *Tratamiento alternativo de los principios generales*

Ciertamente, la inteligencia de las leyes demanda muchas veces no sólo una presentación de preceptos aislados, por muy expresivos y concisos que sean, sino también la constancia de una serie de principios comunes que ayude a comprenderlos en toda su amplitud. Hay aspectos genéricos, comunes a una serie de mandatos concretos, que sería absurdo repetir caso por caso en todos ellos. Por eso es normal que las leyes reflejen todos esos factores generales que, sin tener carácter normativo directo, faciliten la labor aplicadora de las prescripciones singulares, bien brindando elementos para hacerlos completos, bien proporcionando criterios interpretativos comunes a una serie de disposiciones.

Tal es el caso de las llamadas «Disposiciones generales», «Principios generales», «Disposiciones directivas», «Directrices», etc., con que se abren muchas leyes. Al revés de las Exposiciones de Motivos, estos textos (fórmulas definitorias, fijadoras del ámbito personal o material, o de su espíritu y finalidad, etc.) pueden tener plena justificación, ya que, como queda dicho, contribuyen de modo positivo a la aplicación e interpretación de los concretos mandatos legales. Pero lo hacen formando parte de la ley misma, en expresión articulada, como cualquier otra disposición, poniendo así de relieve que son parte de una norma jurídica (en cuanto factor necesario para hacerla completa, inteligible o rectamente aplicada) y en cuanto tal merecedoras de aparecer en su expresión legal. Precisamente su configuración como artículos, los primeros del texto legal, contribuye decisivamente a ceñirse a las necesidades propias de su carácter normativo, evitando las digresiones de todo punto extrañas a este carácter, a que se presta, en cambio, un texto literario como la Exposición de Motivos.

Por ello, de sentirse necesaria la publicación de estas disposiciones o principios generales, debe hacerse en la forma que queda dicha, pues cumpliendo mejor la supuesta función de las Exposiciones de Motivos no ofrece ninguno de sus inconvenientes. Y, claro está, con mayor motivo sobra esta última si aparecen aquéllos en la ley.

#### 4. *Inadecuado uso didáctico, divulgador o propagandístico*

Algunas veces se oye que la Exposición de Motivos no es más que la justificación que en todo Estado de Derecho es demandable a los actos de los poderes públicos, especialmente cuando, como en el caso de la ley, se imponen obligaciones a los ciudadanos. A través de esta manifestación, y al modo de los fundamentos jurídicos de una sentencia, se impelería a sus autores a evitar las disposiciones arbitrarias, sin justificación, y sus destinatarios podrían conocer y comprender la *ratio* de su promulgación.

De parecido tenor es la argumentación ocasionalmente esgrimida de que estas introducciones cumplirían un inevitable papel divulgador de la ley, ofreciendo en forma resumida y comprensible para legos lo que en el cuerpo central de la misma se presenta con el tecnicismo y complejidad que demandan muchas cuestiones, tecnicismo y complejidad a los que sólo podrían enfrentarse los iniciados. De esta forma, el pueblo llano podría conocer los méritos y fundamento de la nueva ley. Esta presentación alternativa sería también muy provechosa para su tratamiento didáctico, ofreciendo un vehículo de conocimiento para los que aspiran a hacerse profesionales o especialistas en la materia, permitiendo contrastar la fría dicción de las normas aisladas con su comentario o análisis por persona tan autorizada como su propio autor.

Frente a este tipo de argumentaciones cabe recordar el apotegma *lex iubeat, non suadeat, non doceat, non laudat* (14).

La ley es imperio, mandato, y no debe pretender justificarse con la yuxtaposición de argumentos que, por ser obra de su autor, siempre serían parciales y, por ende, poco fiables. La ley debe justificarse por sí misma: primero, por su propia regulación, por su justicia material, lo que debe excitar a su progenitor a obtener una configuración y redacción que permitan que esta virtud resplandezca por sí sola. Ciertamente, se dirá que esto no es siempre fácil de conseguir y, en todo caso, que en una sociedad con libertades siempre habrá oponentes de sus supuestos méritos. Pero ello no puede excusar al legislador de su persecución más voluntariosa, sin olvidar que si se presenta una dificultad o crítica ello también se producirá respecto a las explicaciones que pudieran darse en la Exposición de Motivos.

En segundo lugar, en un Estado constitucional, la ley se justifica por provenir del órgano legitimado para ello. Su legitimación democrática la exime

---

(14) Véase, en este sentido, M. MARTÍN CASALS, *ob. cit.*, espec. pp. 84 y s. y bibliografía allí citada.

*ab initio* de tener que excusar sus mandatos: la ley se impone por ser producto del órgano competente, que es el órgano democráticamente elegido por los ciudadanos, sin necesidad de más aditamentos. Basar la obediencia a la ley en el convencimiento que suscita en sus destinatarios no deja de ser un ejercicio demagógico y, por lo mismo, peligroso, pues la falta de aceptación acabará traduciéndose en incumplimiento de sus mandatos.

Tampoco, como decíamos, puede convertirse el texto de las leyes en un instrumento didáctico. Dejando al margen que la mejor lección se obtiene cuando el texto de la ley es conciso y claro, lo fundamental es que no es ésta su misión. La ley nace para ordenar la convivencia, no para el aprendizaje de unas técnicas ni para explicación ni divulgación de una materia. Puestos a buscar medios divulgativos o pedagógicos, seguramente habrá muchos otros que, enderezándose directamente este cometido, obtendrán mejores resultados. A ellos habrá de recurrirse si de lo que se trata es de enseñar o de difundir conocimientos científicos. Las Exposiciones de Motivos no pueden, por tanto, hacerse valer sobre bases tan endebles, punto en el que no es ocioso añadir que la mayor parte de las veces, al aumentar la extensión de las leyes, cuando no su complejidad, tales introducciones no hacen más que oscurecer y alejar al lector del verdadero significado de la ley.

De otra parte, se condenan por sí mismas estas introducciones cuando, con actitud autocomplaciente, el legislador acomete la *laudatio* de su propia obra. Este modo de proceder es poco afín con las características de un legislador constitucional-democrático, que dispone de toda legitimidad para disponer cualquier ordenación, pero que en la misma medida no puede interferir en la calificación o juicio que merezca esta última a los súbditos. El Estado, que goza de plenitud para regular y sancionar, debe ser neutral en los juicios que sus ciudadanos se formen sobre sus decisiones.

##### 5. *Su valor como trabajo legislativo*

No se ignora la utilidad que estos documentos, llegado el caso, pueden proporcionar para la hermenéutica de las leyes. Por mucho que se esfuerce el legislador, siempre podrán quedar puntos oscuros en su parte dispositiva, apareciendo entonces las Exposiciones de Motivos como una ayuda no desdeñable para su esclarecimiento. Su utilización en este sentido aparece avalada por el art. 3.1 del Código Civil, al citar entre los elementos interpretativos de las normas a «los antecedentes históricos y legislativos», confirmando así una praxis doctrinal y jurisprudencial sobradamente conocida (15).

---

(15) Véase doctrina citada en nota 6 y STC de 12 de noviembre de 1981.

Pero que pueda ser conveniente o incluso necesaria su consulta no justifica sin más su aparición como parte de las leyes. Porque si la publicación dependiese de la utilidad que eventualmente pueden aportar, con igual o más razón habría que publicar otros trabajos y documentos legislativos, como las enmiendas, los discursos parlamentarios, los informes de ponencias y de Comisión, los antecedentes a que se refiere el artículo 88 de la Constitución, el derecho histórico y un largo etcétera. Todos y cada uno de estos hechos pueden arrojar, eventualmente, alguna luz para la interpretación de un precepto legal. Pero, sin duda, sería disparatado publicar todo esto como parte de las leyes, en atención a una esporádica utilidad. Y si esto es así para los documentos citados, no se ve que tenga que ser otra la actitud para los prefacios que estamos comentando, pues su valor interpretativo no es *a priori* ni mayor ni menor.

#### 6. *Incongruencia con el procedimiento parlamentario*

Si la Exposición de Motivos recibe un papel superior al de la simple explicación o justificación del órgano proponente de la ley ante el competente para su aprobación, debe ser tramitado como parte de la ley (tal como hoy se hace entre nosotros), provocando una serie de problemas procedimentales y consecuencias no deseadas.

Para empezar, y a pesar de su admisión en los artículos 110.4 y 114.2 del Reglamento del Congreso, las Exposiciones de Motivos no son textos idóneos para la presentación de enmiendas. Por su configuración literaria, muy lejos de las fórmulas prescriptivas propias de toda disposición jurídica, se ofrecen a una redacción tan variada y subjetiva como la propia imaginación y estilo de su autor. Cada cual podrá tener una opinión no discutible sobre la mejor forma de plasmar un argumento. Y si de disponer motivos, razones o explicaciones se trata, el mismo subjetivismo vuelve a aparecer, pues quien más quien menos podrá sentir la conveniencia de recoger unos u otros argumentos, con mayor o menor énfasis, con uno u otro orden (16). Por el contrario, el texto normativo permite una objetivación mayor de lo que se quiere decir. Toda ordenación jurídica puede ser aceptada o criticada, pero al menos permite una coincidencia sobre lo que en sí misma significa. Por eso sólo a esta parte debería limitarse la presentación de enmiendas y la discusión parlamentaria.

De otra parte, a veces ocurre que al enmendar un determinado artículo

---

(16) En el mismo sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, quien subraya además cómo estos documentos se han convertido en textos sumarios e inexpresivos. Véase F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pp. 1.271 y s.

variando su significado no se repara en el concordante comentario de la Exposición, sobre todo cuando esta última se limita a repetir con parecidas palabras lo que expresa aquél. En este caso se acaba produciendo una discrepancia entre la parte introductoria y la normativa, que, lejos de ayudar, introduce desorientación e inseguridad en el operador jurídico. La realidad no deja de producir muestras de esta anomalía (17).

Manifestación adicional de la inadaptación son las referencias al «presente proyecto de ley» y otras expresiones equivalentes de que se trata de un texto *in fieri*, contenidas en las Exposiciones de Motivos, que producen perplejidad en el lector cuando, como es usual, todo este documento se traslada sin miramientos al texto definitivo de las leyes. Para evitar tan demencial tesitura, o bien se opta por algo tan penoso y desproporcionado como perseguir por vía de enmienda parlamentaria la supresión de estos giros (lo que a su vez puede provocar nuevos problemas de concordancia), o bien se evita desde el principio la inclusión de este tipo de expresiones. Esta segunda salida parece extenderse últimamente. Y así vemos que los proyectos de ley se refieren a sí mismos en la Exposición y desde su presentación en el Congreso con referencias como de «la presente ley». De esta forma, cuando la ley aparece en el *BOE* lo hace sin esas contradicciones lingüísticas. Pero ello es a cambio de anticiparlas a la fase parlamentaria. Cuando no es más que un proyecto se habla de ley, como si ya estuviera aprobada. Con ello no sólo quiebra la lógica semántica, sino algo peor: el respeto, siquiera simbólico, al Parlamento, pues el órgano teóricamente subordinado y proponente da por aprobado de antemano lo que corresponde al órgano superior.

### 7. No exigencia constitucional

Ni la Constitución ni ninguna otra disposición legal exigen que las leyes se publiquen precedidas de una Exposición de Motivos o de un Preámbulo. Ciertamente, el artículo 88 de la primera los menciona, pero lo hace en referencia a los proyectos de ley que el Consejo de Ministros puede someter al

---

(17) Véase, a título de ejemplo, lo ocurrido con la Ley 3/1989, de 16 de marzo, de la Asamblea de Madrid (*B. O. de la Comunidad* de 3 de abril de 1989). En la Exposición de Motivos del proyecto se razonaba sobre la conveniencia de «atribuir la aprobación definitiva de las mencionadas Directrices (de ordenación territorial) a la propia Asamblea de Madrid», mención que concordaba con lo ordenado en el mismo sentido en el artículo 14.11. Sin embargo, una enmienda de última hora llevó a alterar lo dispuesto en este último, donde pasó a decirse que «la aprobación definitiva de las Directrices de ordenación territorial será competencia del Consejo de Gobierno». Sin caer en la concordancia, el texto de una y otro se aprobó y se publicó con la manifiesta discrepancia que se recoge. Como botón de muestra, el caso no puede ser más revelador.



Congreso de los Diputados. Sólo se exige, por tanto, para los proyectos de nuevas leyes, no para las leyes en sentido estricto, lo cual concuerda con el significado de estos documentos, expuesto en el epígrafe II anterior (18).

Es más, el propio Tribunal Constitucional, que ha reconocido el valor interpretativo que eventualmente puede gozar el proemio (19), ha dictaminado también que el incumplimiento del requisito del artículo 88 durante el *iter* legislativo tampoco acarrea necesariamente su vicio o invalidez (20), de donde se desprende que no es estrictamente necesario. Conclusión, por lo demás, sumamente acertada, pues aunque estos documentos puedan ser una ayuda en el trabajo parlamentario, no tienen la entidad suficiente como para afectar a su validez. Y, sobre todo, la consecuencia más importante que se desprende es que si no se trata de una exigencia ineludible para los proyectos, mucho menos lo es para las leyes en sentido estricto.

### 8. Ruptura formal de las leyes

Finalmente, puede advertirse que la inserción de estas Exposiciones de Motivos, al modo en que se hace en España, quiebra la lógica formal de las leyes. Al incluirse tras la fórmula sancionatoria del Rey, se produce un contrasentido entre el significado imperativo de esta última y el tono descriptivo de estos documentos.

Así, el ritual «JUAN CARLOS I/REY DE ESPAÑA/A todos los que la presente vieren y entendieren/Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y YO vengo a sancionar la siguiente Ley:» concita su continuación con fórmulas normativas, habida cuenta de que están expresando el ejercicio del *imperium*. En modo alguno la expresión reproducida armoniza con las digresiones, elucidaciones y comentarios propios de estos documentos, lo que confirma una vez más que su destino lógico no es formar parte de las leyes.

## V. CONCLUSION

Es difícil que pueda llegarse a la amortización de estos documentos del texto de las leyes, al menos a corto plazo. Se trata de una práctica no sólo

(18) A la misma conclusión llega J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *ob. cit.*, p. 1.271.

(19) Véase Sentencia de 12 de noviembre de 1982, ya citada.

(20) En concreto, la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, determina que «la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero en este caso el defecto (...) hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras...».

arraigada (lo cual es tal vez el único argumento que podría invocarse en su favor), sino que se extiende de día en día, hasta el punto de que hoy parece un demérito para las leyes no contar con este tipo de introducciones. Pero, como en el fondo no es más que una manifestación de esas tendencias hipertrofiadoras que acechan a nuestro ordenamiento jurídico, nos ha parecido oportuno salir al paso de esto último combatiendo dicha práctica. De ahí que no podemos menos que reiterar nuestro voto para un regreso a lo que era usual en nuestro derecho histórico y sigue siendo en el derecho extranjero, esto es, la eliminación de estos documentos del texto de las leyes publicadas.

De no poderse lograr lo anterior, y en una escala descendente, parece evidente que también sería positiva su conversión en simples Preámbulos (expresión de la motivación jurídica y de las grandes finalidades de la ley), cuanto más sucintos tanto mejor, y su aparición con carácter ocasional, restringida a las leyes que por una u otra razón pudieren demandar algún tipo de ilustración adicional al que se deriva de su propio contenido.

En fin, que sobre el particular no hay máxima más elocuente que la de nuestro viejo fuero de *hablar poco e bien*. Poco puede añadirse.