

Luis Jimena Quesada
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL PARLAMENTARISMO FRANCÉS¹

SUMARIO

- I OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS.
- II REPASO DE LA CUESTIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO GALO. 1. LA NECESIDAD FORMAL Y RACIONAL DE MOTIVAR EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DESDE LA REVOLUCIÓN FRANCESA. 2. MOTIVACIÓN Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA FRANCESA.
- III ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO FRANCÉS BAJO LA ACTUAL Vª REPÚBLICA. 1. LA MOTIVACIÓN COMO EXIGENCIA DE TÉCNICA LEGISLATIVA LIGADA AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y COMO CRITERIO TÉCNICO-HERMENÉUTICO. 2. LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR EN EL DERECHO PARLAMENTARIO FRANCÉS: INSTITUCIONES Y *MODUS OPERANDI*. 3. MOTIVACIÓN DE LA LEY Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. 4. DESARROLLOS RECIENTES DE LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR.
- IV A MODO DE CONCLUSIÓN.

I OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS

Con carácter preliminar, procede efectuar unas observaciones tendentes a delimitar el objeto de estudio conforme al título escogido. Así, por de pronto, utilizamos «motivación» en un sentido laxo porque, sobre realizar un repaso diacrónico y sincrónico del parlamentarismo francés, podrá comprobarse que, a veces, dicha motivación adopta el nombre de «exposición de motivos» (*exposé des motifs*), pero en otras ocasiones aparece bajo la forma de dictámenes (*avis*), de informes (*rapports*), y otras denominaciones (como informe introductorio o *rapport introductif*): entre éstas, cabe matizar que en algunos casos la motivación adopta como continente un preámbulo (*préambule*), sin que no obstante todo preámbulo constituya una exposición de motivos².

Con este mismo planteamiento, recurrimos al término «legislación» para aludir a los actos o disposiciones del Parlamento, que no cabe constreñir a la noción estricta de ley.

- 1 El autor desea hacer constar que el presente trabajo trae su causa de la estancia de investigación llevada a cabo por él durante el último trimestre de 1998 en el *Centre de Recherche de Droit Constitutionnel de l'Université de Paris I Panthéon-La Sorbonne* (Francia), agradeciendo al Prof. Jean Gicquel la buena acogida prestada en dicho Centro.
- 2 Para acercarse a la distinción entre exposición de motivos y preámbulo, puede acudir al trabajo de TAJADURA TEJADA, Javier: «Exposiciones de motivos y preámbulos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 43, 1999.

De hecho, históricamente en Francia, los actos del Poder Legislativo adquieren nombres diversos, como ley (*loi*) o decreto (*décret*), diferenciados únicamente en función del procedimiento parlamentario de elaboración (cfr. artículo 6 de la sección tercera del Capítulo III del Título III de la Constitución de 1791)³, o también de la materia regulada (cfr. artículos 53 a 55 de la Constitución de 1793), u otras denominaciones como resolución —*résolution*— (artículo 79 de la Constitución de 1795). En coherencia con esta variopinta terminología, esta Constitución de 1795 contempla en los artículos 128 a 131, bajo la rúbrica «De la promulgación de las leyes», la promulgación «de la ley y de los actos del Poder Legislativo» (artículos 129 y 130, respectivamente). En cualquier caso, hemos de subrayar que sólo incluimos los actos del Poder Legislativo, sin comprender en el término «legislación» normas con fuerza de ley emanadas del Gobierno (ley en sentido material, como sería el caso de las ordenanzas —*ordonnances*— previstas en el artículo 38 de la Constitución de 1958⁴ y que guardan similitud con nuestros decretos-legislativos) ni, por supuesto, otras normas no procedentes del Parlamento pero que integran el sistema de fuentes del Derecho y que, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha integrado en la versión inglesa del término «ley» del Convenio de Roma de 1950 (*law*, frente a la versión francesa *loi*)⁵. Un matiz ulterior: al decir que descartamos un concepto material de ley, hemos de insistir en que dejamos de lado las normas con fuerza de ley dictadas por el Gobierno, ciñéndonos por consiguiente a una idea formal en cuanto acto emanado del Parlamento; lo cual no significa que no pueda hablarse de una definición material de la ley francesa —por ajena que resulte tal definición al constitucionalismo histórico galo, como ha resaltado Duverger⁶— para trazar las materias reservadas a ella, por oposición a las que integran la reserva reglamentaria.

Por lo demás, la referencia a «parlamentarismo» la entendemos en un sentido amplio, lo cual permite aplicarla, cuanto menos: por una parte, a la idea de *Derecho Parlamentario*, que abarcaría diversas fuentes a través de las cuales nos acercaremos a la

- 3 Según el artículo 6 de la sección tercera del Capítulo III del Título III, «los decretos sancionados por el rey, y aquéllos que le hayan sido presentados en tres legislaturas consecutivas, tienen fuerza de ley, y toman el nombre e intitulado de leyes».
- 4 El artículo 38 de la Constitución francesa de 1958 establece que «el Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización al Parlamento para adoptar a través de ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas que normalmente pertenecen al ámbito de la Ley. (...)». Por otra parte, el artículo 92 de la Constitución de 1958 también se refiere a ordenanzas «con fuerza de ley».
- 5 CREMONA, John J.: «The Interpretation of the word *Law* in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 3, enero-junio 1986.
- 6 DUVERGER, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel (colección «demos»), 1970 (5ª. ed. española, 11ª. ed. francesa), pág. 304-305: «La restricción del poder legislativo, en particular, por la adopción de una definición material de ley completamente extraña a la tradición francesa, confina a las Asambleas dentro de un campo de acción muy estrecho».

motivación de la legislación, desde la misma Constitución hasta los Reglamentos de las Cámaras y otras normas inferiores emanadas de éstas —como Instrucciones o Resoluciones—, pasando por la jurisprudencia del Consejo Constitucional; por otra parte, *a la praxis parlamentaria* francesa, al efecto de comprobar en qué niveles y grados se desenvuelve la pertinencia o la exigencia de motivar, así como el eventual control al respecto; y, por último, *a una noción estricta de parlamentarismo*, entendido en el lenguaje común como «sistema político en que el Poder Legislativo está confiado al Parlamento, ante el cual es responsable el Gobierno»⁷, mientras que para la doctrina francesa «se impone un significado que no tiene sino un sentido institucional: el parlamentarismo, es el gobierno parlamentario, cualesquiera que sean sus modalidades particulares de funcionamiento y las apreciaciones de orden jurídico que quieran formularse a su respecto»⁸.

Precisamente, respecto de este significado restringido de parlamentarismo, debe advertirse que Francia se ha encaminado hacia un fuerte parlamentarismo racionalizado⁹, corroborado por la Constitución vigente de 1958, como modalidad peculiar de arreglo institucional. Y, como apreciación de índole jurídica, podemos apuntar que, en la medida en que las iniciativas legislativas tradicionalmente han partido mayoritariamente del Ejecutivo, la motivación iba destinada básicamente al Parlamento (a los representantes), enfoque clásico que parece haber perdurado en la práctica parlamentaria de la República francesa actual, desde el momento en que la exposición de motivos únicamente está presente durante la fase de elaboración de la legislación, pero luego no se integra en el texto definitivo de la ley. Con tal orientación, también en España se ha abogado por la supresión de las exposiciones de motivos del producto legislativo final¹⁰.

Al contrario, nosotros pensamos que la progresión del parlamentarismo impone en nuestros días no circunscribir la motivación al *input* (a la fase de elaboración, al trabajo parlamentario), sino también al *output* (a la publicación de la ley), por el efecto pe-

7 Ésta es la definición que de «parlamentarismo» da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

8 LAUVAUX, Philippe: *Le parlementarisme*, Paris, PUF (collection «Que sais-je?», núm. 2343), 1987, pág. 3.

9 Puede leerse al respecto, de un lado, el *Discours de M. Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958* (págs. 2 a 5), y, de otro lado, la *Lettre adressée le 30 novembre 1992 par le Président de la République François Mitterrand à Mr. René Monory (Président du Sénat), Mr. Henri Emmanuelli (Président de l'Assemblée Nationale) et Mr. Robert Badinter (Président du Conseil Constitutionnel)*, sobre las «propositions de réforme de la Constitution» (pág. 11), en MAUS, Didier (comp.): *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Vème République*, Paris, La Documentation Française, 1998.

10 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre 1991.

dagógico que ello comporta en favor de los ciudadanos (de su seguridad jurídica) y en clave de mayor legitimidad democrática. Y es que, el parlamentarismo ha venido siendo asimilado a la evolución del Estado liberal, es decir, al régimen representativo en un primer momento, y democrático después¹¹. En cierta medida, la motivación legislativa guardaría trabazón con esa necesidad puesta de manifiesto en su día por Carré de Malberg de buscar el fundamento verdadero de la fuerza obligatoria de las leyes en las relaciones vinculantes que unen tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos con el Legislador¹².

II REPASO DE LA CUESTIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO GALO

1 LA NECESIDAD FORMAL Y RACIONAL DE MOTIVAR EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DESDE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Partiendo como premisa de la consideración de la Revolución francesa de 1789 como punto de arranque, no sólo para arribar al sistema político francés actual (no resultando extraña la asunción explícita de la Declaración de 1789 en el preámbulo constitucional de 1958)¹³, sino asimismo del *Estado constitucional* contemporáneo en Occidente¹⁴ (sin perjuicio de atribuir el punto de origen del sistema parlamentario a la escena británica), es evidente que la motivación de la ley podemos presentarla como un antídoto formal frente a la arbitrariedad y el absolutismo del antiguo régimen, al tiempo que como una concepción racional del Parlamento como «templo de la razón» del que habrá de fraguar un producto (la ley como expresión de la voluntad general)

11 De manera sintética, en la doctrina francesa se ha expresado la oposición existente entre régimen representativo y régimen parlamentario. Tal como ya hemos dicho, situados en el plano de la democracia es donde se manifiesta esta oposición: el régimen parlamentario es una forma de democracia, mientras que el régimen representativo es fundamentalmente antidemocrático. Este carácter antidemocrático del régimen representativo deriva directamente de la ficción representativa», CAPITANT, René: *Écrits constitutionnels*, Paris, Éditions du CNRS, 1982, pág. 260-261.

12 CARRÉ DE MALBERG, Raymond: *La Loi, expression de la volonté générale* (édition originale de 1931), Paris, Economica (collection «classiques»), 1984, pág. 153.

13 Al respecto, DUVERGER, Maurice: *op. cit.*, pág. 295: «El sistema político francés es el resultado de una larga evolución, cuyo punto de partida esencial se remonta a 1789. Este año es el inicio de la edad moderna política de Francia y el fin del llamado *ancien régime*».

14 Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Introducción al Estado constitucional*, Barcelona, Ariel, 1993, págs. 87 a 117.

paralelamente racional que, en consecuencia, no se base en la *razón de la fuerza* sino en la *fuerza de la razón*¹⁵.

Ambos elementos (la lucha contra la arbitrariedad y contra la irracionalidad) confluyen asimismo en la razón de ser de la Norma sobre la que se asienta el nuevo Estado, justamente la Constitución, concebida como Constitución formal-escrita y como limitación frente al poder del Monarca (vinculado a la sinrazón de la legitimidad teocrática)¹⁶ y de otros poderes (básicamente, el judicial) igualmente corruptos en la época pre-revolucionaria que por lo mismo se perfilan como «mudos» aplicadores de la Ley¹⁷. Veamos la imbricación de ambos elementos a través de la exigencia formal y racional de motivar bajo el manto de la Constitución como fuente máxima del Derecho Parlamentario:

—*perspectiva formal*: como puso de relieve Carré de Malberg, tanto si obedece a los dictados de la razón como a los de la justicia, tanto si se adopta el punto de vista de la oportunidad política como el prisma de la utilidad social, «la ley no puede responder exclusivamente a la voluntad arbitraria del legislador», pues «por encima de esa voluntad actual pueden concebirse y existen efectivamente verdades o reglas permanentes de las que puede afirmarse que ninguna prescripción legislativa positiva debería desconocer su superioridad trascendente»¹⁸. Esa superioridad¹⁹, como es obvio, la predica el profesor francés del «valor de la propia Constitución, que da al Estado sus órganos regulares y que confiere a éstos sus poderes, legislativos y otros»²⁰. En congruencia con lo cual, como uno de los elementos formales de la motivación de las leyes francesas suele mencionarse la base habilitante constitucional;

- 15 BOBBIO, Norberto: «La razón en el Derecho (observaciones preliminares)», *Doxa-Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 2, 1985.
- 16 Desde luego, la emergencia del racionalismo frente a la religión es una conquista previa ligada a los movimientos (entre ellos, el humanismo) que permitieron el afloramiento del Estado moderno hacia el siglo XVI frente al pluriverso político medieval de tinte feudal, pero la razón jurídica sólo se vincula al Estado (como Estado constitucional) a partir de la Revolución francesa de 1789: así lo ha apuntado, de nuevo, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *op. cit.*, pág. 89-90.
- 17 Sobre el particular, ha indicado GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, págs. 172 y 175: «Nos interesa, desde la perspectiva en que ahora estamos, subrayar que, al objeto de asegurar esa relación estrecha de la Ley con el juez ("boca que pronuncia las palabras de la Ley" en el caso concreto), la Revolución impuso una regla procesal absolutamente trascendental, la de la motivación de las decisiones judiciales. "Motivar una decisión es expresar sus razones. Por ello mismo obliga a quien la adopta a tener tales razones, lo que es alejar toda arbitrariedad". (...) Es, pues, la motivación de las sentencias un componente absolutamente esencial del sistema del "reino de la Ley" y de la libertad a él inherente que, con una lucidez y una consecuencia que hoy siguen asombrando, la Revolución quiso poner en pie. El derecho a ser juzgado por la Ley y no por los hombres tiene en este principio uno de sus quicios inmutables».
- 18 CARRÉ DE MALBERG, Raymond: *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Tome premier, Paris, Éditions Sirey, 1920 (reimpr. de 1960 realizada por el CNRS), pág. 207.
- 19 BLANCO VALDÉS, Roberto: «La supremacía de la Ley y sus consecuencias en la teoría constitucional de la Revolución francesa», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 1994.
- 20 *Contribution à la...*, *op. cit.*, pág. 207.

—*perspectiva racional*²¹: al estudiar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos *ex* artículo 9.3 *in fine* de la Constitución española de 1978, Tomás-Ramón Fernández sostiene la inclusión del Legislador entre los poderes públicos a los que afecta esa prohibición constitucional, con apoyo —entre otros elementos— en el debate constituyente y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (p.e. STC 49/1988, de 22 de marzo). Pues bien, a renglón seguido destaca el administrativista español la singularidad de esta disposición en el Derecho comparado, lo que «no significa, desde luego, que la noción de arbitrariedad sea desconocida en el panorama comparado. Ahí está, sin ir más lejos, el propio texto de la emblemática Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que continúa siendo Derecho vigente en el país vecino (en concreto, cita el artículo 7). No podría serlo, por lo demás, porque el concepto de arbitrariedad y sus contrarios, los de racionalidad y/o razonabilidad, son, obviamente, momentos ineludibles en todo proceso argumental *sub specie* jurídica»²². De cualquier manera, lo que nos interesa destacar a los efectos aquí perseguidos es la consecuencia que el mismo autor español infiere de lo anterior, que no es otra que la obligación formal de motivación de la legislación: «la formal prohibición de legislar arbitrariamente, lo que comporta la exigencia explícita de hacerlo siempre con razones»²³.

2 MOTIVACIÓN Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA FRANCESA

Sería demasiado ambicioso, por no decir ilusorio, pretender un análisis directo de la legislación histórica francesa en los estrechos márgenes de este trabajo. Para una aproximación a esta cuestión, por tanto, nos acercaremos a dicha legislación a través de las Constituciones francesas, que no han sido pocas; de hecho, Francia destaca como el país que ha promulgado mayor número de Textos Constitucionales: en concreto, quince Constituciones desde 1789 a 1958, esto es, aproximadamente una cada once años²⁴. Efectuemos un breve repaso de las mismas desde la perspectiva de la

21 Cfr. AARNIO, Aulis: *Lo racional como razonable*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

22 FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *De la arbitrariedad del Legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1998, pág. 29-30.

23 *Ibidem*, pág. 40.

24 Citémoslas: la Constitución de 3 de septiembre de 1791, la de 24 de junio de 1793 o del año I, la de 22 de agosto de 1795 o del año III, la de 13 de diciembre de 1799 o del año VIII, la de 2-4 de agosto de 1802 o del año X, la de 18 de mayo de 1804 o del año XII, la Carta Constitucional de 4 de junio de 1814, el Acta Adicional a las Constituciones del Imperio de 22 de abril de 1815, la Carta Consti-

motivación legislativa, que no desde el prisma de la motivación o de las declaraciones preambulares de las propias Constituciones.

Comenzando por la *Constitución de 1791*, el artículo 2 de la sección primera del Capítulo III («Del ejercicio del poder legislativo») del Título III («De los poderes públicos») ²⁵ establecía que para la declaración de guerra en caso de hostilidades inminentes o ya comenzadas, el Rey «dará a conocer los motivos de la misma» al Cuerpo Legislativo, para que éste emita el correspondiente Decreto que dé cobertura formal a dicha declaración. En conexión con lo anterior, del artículo 9 de la sección segunda del Capítulo y Título mencionados se desprendía la obligación de consignar un preámbulo en todas las leyes (o decretos definitivos del Cuerpo Legislativo), precisamente ya en esta primera Carta Magna del Estado Constitucional francés post-revolucionario. Ahora bien, ese preámbulo no equivalía necesariamente a exposición de motivos, a tenor de la redacción de dicho artículo 9, que aludía más bien al iter procedimental ²⁶ que, por lo demás, a modo de requisito formal o de técnica legislativa, era supervisado por el Rey y los Ministros (artículo 10) ²⁷; en cambio, en el artículo 11 de la misma sección se preveía una excepción al procedimiento ordinario para casos de urgencia, en los cuales sí era obligatorio consignar los motivos: «el decreto mediante el cual la materia haya sido declarada urgente enunciará los motivos, y deberá mencionarse tal decreto previo en el preámbulo del decreto definitivo». En cualquier caso, lo que conviene destacar es que se impone la motivación en casos urgentes con carácter general, y en particular en la urgencia bélica.

En lo que concierne a la *Constitución de 1793*, no se refleja en ella ninguna disposición explícita atinente a la motivación de la legislación. Sin embargo, podría verse im-

tucional de 14 de agosto de 1830, la Constitución republicana de 4 de noviembre de 1848, la Constitución de 14 de enero de 1852, la de 1875 (formada por tres Leyes Constitucionales, de 24 de febrero, de 25 de febrero, y de 16 de julio de 1875), la Ley Constitucional de 10 de julio de 1940 (Gobierno del Mariscal Pétain o Gobierno de Vichy), la Constitución de la IV República de 27 de octubre de 1946, y la Constitución de la V República de 4 de octubre de 1958. Puede leerse el texto íntegro de todas las Constituciones francesas, con una comentario introductorio en GODECHOT, Jacques: *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier-Flammation, 1979.

- 25 Son precisas estas especificaciones desde el momento en que la Constitución francesa de 1791 empieza a numerarse (desde artículo 1...) en cada Capítulo de cada Título, lo que crea bloques capitulares sumamente parcelados, en lugar de una numeración más lógica y correlativa.
- 26 En dicho artículo 9 se establecía que «el preámbulo de todo decreto definitivo enunciará: 1º. Las fechas de las sesiones en las que se haya procedido a las tres lecturas del proyecto. 2º. El decreto a través del cual haya sido adoptada, tras la tercera lectura, la decisión definitiva».
- 27 Según el artículo 10 de esa misma sección, «el Rey rechazará la sanción a todo decreto cuyo preámbulo no observe las referidas formas: si alguno de dichos decretos fuese sancionado, los ministros no podrán estampillarlos ni promulgarlos, y su responsabilidad a este respecto durará seis años».

plícita en el principio de necesidad y proporcionalidad de las penas (artículo 15)²⁸. Pero, sobre todo, el artículo 56 prescribe que «los proyectos de ley van precedidos de un informe», informe que ciertamente debía contener algún tipo de motivación que, si bien no debía incluirse en el texto final de la ley bajo la forma de preámbulo por mandato constitucional, sí cumplía un papel fundamental a efectos de la discusión de dicho proyecto (artículos 57 a 60).

En lo que se refiere a la *Constitución de 1795*, parece retomar las líneas trazadas por la de 1791, en el sentido de obligar a un preámbulo en las disposiciones del Poder Legislativo, preámbulo que reviste un carácter procedimental en general y que refleja una exposición de motivos en los casos particulares de urgencia. Así ocurre, efectivamente, al contemplar las potestades de las dos asambleas que componen el Cuerpo Legislativo: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos. En concreto, las proposiciones adoptadas por el Consejo de los Quinientos (denominadas «resoluciones» en el artículo 79 de la Constitución de 1795) debían poseer un preámbulo sobre el procedimiento de elaboración (artículo 80), al igual que las «leyes» (nombre que recibían las anteriores cuando eran adoptadas por el Consejo de Ancianos —artículos 92 y 93—). Por otro lado, cuando esas resoluciones y leyes eran declaradas urgentes, debían mencionar los motivos y consignarlos en sendos preámbulos (artículos 81 y 94, respectivamente). Y, de nuevo, como ocurría en la de 1791, en esta extensa Constitución de 1795 (trescientos setenta y siete artículos) se prevé que las leyes cuyo preámbulo no observara las formas prescritas no podían ser publicadas por el Directorio Ejecutivo, pues de lo contrario comprometía su responsabilidad durante seis años (artículo 131).

En lo que afecta a la *Constitución de 1799*, merecen ser resaltados los siguientes extremos: en primer lugar, se consagra constitucionalmente la figura del Consejo de Estado (concebido como una resurrección del Consejo del Rey), cuyas tareas abarcaban cinco secciones, entre las que destacaba la de «legislación» (junto a la de finanzas, guerra, marina e interior) y, dentro de ella, la doble función de formular dictámenes (*avis*) sobre los proyectos de ley —e incluso la redacción de dichos proyectos— y sobre los reglamentos de la Administración Públicas, así como la de actuar como tribunal contencioso-administrativo (artículo 52). En segundo lugar, tras reconocerse el monopolio

²⁸ El artículo 15 de la Constitución de 1793 disponía que «la ley sólo establecerá las penas estricta y evidentemente necesarias: las penas serán proporcionadas al delito y útiles a la sociedad».

de la iniciativa legislativa en favor del Gobierno (artículo 25 en conexión con el 44), se establece como regla de técnica legislativa que los proyectos legislativos gubernamentales «se redactan en artículos. En cualquier estado de la discusión de estos proyectos, el Gobierno puede retirarlos; puede reproducirlos modificados» (artículo 26). Y, en tercer lugar, en conexión con lo anterior, aunque no se enuncie la obligación de incluir motivación en el texto final de la ley, se diseña una especie de motivación oral en el artículo 28: el Tribunado (compuesto por cien miembros con edad mínima de veinticinco años, renovados por quintos cada año) «discute los proyectos de ley» y, para adoptarlos o para rechazarlos, «envía a tres oradores elegidos en su seno, a través de los cuales *expone y defiende* ante el Cuerpo Legislativo *los motivos* de la decisión por él expresada sobre cada uno de esos proyectos».

En cuanto a la *Constitución de 1802*, ésta no alberga ninguna referencia a la motivación de la legislación. Es más, no contiene disposiciones relativas a la ley (con la excepción del artículo 53, referente a la fijación del «estado de gastos del Gobierno»), sino únicamente a la fuente básica de desarrollo de la Constitución, a saber, los senadoconsultos orgánicos (artículo 54.2) y otros senadoconsultos (artículo 55), respecto de los que se prescribe su forma de adopción en los artículos 56 y 57. En este marco, sólo se prevé —sin alusión a motivación— «dictamen» del «Consejo Privado» en materia de tratados de paz y alianza ratificados por el Primer Consul (proclamado, a título vitalicio, Napoleón Bonaparte en el artículo 1). Éste también ostentaba el cometido formal de redactar los proyectos de senadoconsultos (artículo 57). Por otro lado, «los Consejeros de Estado» (título VII, artículos 66 a 68) sólo aparecían regulados en lo relativo a su composición y funcionamiento, guardándose silencio sobre sus funciones.

La *Constitución de 1804*, que es la más larga de las Constituciones napoleónicas (ciento cuarenta y dos artículos), se ocupa asimismo de manera más amplia de la elaboración de la legislación: así, a las cinco originarias secciones del Consejo de Estado se añade una nueva (comercio —artículo 76—) y adquiere un papel más incisivo (artículo 76) en el mantenimiento de los principios de 1789. Por otro lado, los Tribunados fueron nombrados miembros del Cuerpo Legislativo, al tiempo que se facultaba a éste para recuperar su papel de estudio de los proyectos de ley: a tal efecto, el Parlamento remitía dichos proyectos ante una de las tres comisiones permanentes del Tribunado constituidas al efecto (legislación civil y penal, administración interior y finanzas) o ante una comisión excepcional nombrada por el Emperador para el examen de pro-

yectos particularmente importantes. Lo interesante, a efectos de motivación, es que el debate parlamentario se veía enriquecido por el contraste entre el dictamen de la comisión y el anteriormente emitido por el Consejo de Estado, y ello con objeto de que los miembros del Cuerpo Legislativo pudieren «discutir entre ellos acerca de las ventajas y los inconvenientes del proyecto de ley» (artículo 82); con carácter previo, además, dos oradores de cada una de las tres secciones del Tribunado «desarrollan los motivos» de su posición ante el Cuerpo Legislativo, a modo de ponentes.

En lo que atañe a la *Carta Constitucional de 1814*, concebida por cierto como continuación «de los progresos siempre crecientes de las Luces» y elaborada por «hombres sabios» reunidos «para trabajar en esta importante obra» (preámbulo), no se colige disposición explícita alguna sobre la motivación de la ley: ésta parte de la iniciativa del Rey (artículo 16: «le roi propose la loi»), aunque las Cámaras (de los pares, y de los diputados de los Departamentos) pueden suplir al Monarca en tal cometido, siempre que —y aquí puede atisbarse una referencia implícita a la motivación— «indiquen lo que parece conveniente que contenga la ley» (artículo 19).

Por lo que hace al *Acta Adicional a las Constituciones del Imperio de 1815*, cabe subrayar tres aspectos: de un lado, se consagra el monopolio del Gobierno en la iniciativa legislativa, quedando relegadas las Cámaras a la proposición de enmiendas que, si son rechazadas por el Gobierno, dejan expedito el camino a éste para obligar a las Asambleas a votar la ley inicialmente propuesta (artículo 23). De otro lado, ese rol menguado de las Cámaras se manifiesta también en que las mismas sólo pueden invitar al Gobierno a que éste proponga una ley sobre un objeto determinado motivando el porqué, desde el momento en que en tal caso las Asambleas deben «redactar lo que parezca conveniente insertar en la ley». Y, en tercer término, al menos a esa motivación (a través de informes) se otorga cierta relevancia, cuando el artículo 26 prohíbe leer discurso alguno ante las Cámaras, con la notable excepción de «los *informes de las Comisiones*, los *informes de los Ministros sobre las leyes* que son presentadas y las cuentas que se rindan».

Continuando con la *Carta Constitucional de 1830*, la única disposición que evoca, siquiera indirectamente, la exigencia de la motivación es el artículo 56; éste, tras proclamar la conservación de la institución del Jurado, prescribe que la introducción de cambios en la misma sólo «pueden ser efectuados por una ley» cuando se revelen «ne-

cesarios»; esto es, que la ley ha de ir ilustrada por los motivos que justifiquen tal necesidad.

La *Constitución* siguiente, la *republicana de 1848*, es la primera que contempla *expressis verbis* el mecanismo de la exposición de motivos (artículo 42), si bien esa innovación literal no añade nada nuevo a la experiencia pasada pues, por un lado esa motivación se conecta a la idea de urgencia y, por otro, se concibe como parte integrante de los trabajos parlamentarios sin reflejo formal en el texto final de la ley a modo de preámbulo²⁹. Las leyes de urgencia debían ser promulgadas en el plazo de tres días, mientras las demás en el de un mes a partir del día de su adopción por la Asamblea Nacional (artículo 57).

En lo que respecta a la *Constitución de 1852*, su artículo 8 atribuye la iniciativa de las leyes con carácter exclusivo al Presidente de la República, a la sazón Louis Napoléon. Y, en el punto relativo a la motivación, no puede dejar de recordarse la configuración del Senado como guardián de la Constitución; de modo que, como *legislador negativo* mantiene o anula por motivos de inconstitucionalidad «todos los actos que le sean sometidos como inconstitucionales por el Gobierno, o denunciados, por la misma causa, por las peticiones de los ciudadanos» (artículo 29), y, como *legislador positivo* se le faculta para «en un informe dirigido al Presidente de la República, poner las bases de proyectos de ley de un gran interés nacional» (artículo 30). Este último precepto admite la lectura consistente en entender que el Senado puede elaborar una especie de ley de bases precedida por un informe que exponga los motivos de ese gran interés nacional perseguido. Por lo demás, el Consejo de Estado, presidido y dirigido por el Presidente de la República (artículos 49 y 50), redactaba los proyectos de ley.

Sin nos acercamos ahora a la *Constitución de 1875* (formada por tres Leyes Constitucionales, de 24 de febrero, de 25 de febrero, y de 16 de julio de 1875), hemos de hacer notar que el artículo 7 de la última ley constitucional mencionada traslada la motivación a la fase final de procedimiento legislativo: en este contexto, dicho precepto establece que el Presidente de la República puede «por un mensaje motivado» pedir a las

29 Según el artículo 42 de la Constitución de 1848, «toda proposición que tenga por objeto declarar la urgencia va precedida de una *exposición de motivos*».

dos Cámaras («la Chambre des députés et le Sénat») una nueva deliberación durante el plazo para la promulgación³⁰.

De la *Ley Constitucional de 1940* (correspondiente al lamentable Gobierno de Vichy del Mariscal Pétain) es susceptible de mención el artículo 27.2º, que recuerda bastante el recién citado artículo 7 de la Constitución de 1875, si bien se limita a reconocer al Jefe del Estado la facultad de exigir a las Cámaras una nueva deliberación durante el plazo para la promulgación, sin imponer en cambio que tal exigencia vaya acompañada de «mensaje motivado» alguno.

En lo referente a la *Constitución de la IV República de 1946*, su artículo 36 prevé una disposición semejante a las anteriores, reintroduciendo la obligación del «mensaje motivado» para el Presidente de la República cuando pretenda imponer a ambas Cámaras del Parlamento (Asamblea Nacional y Consejo de la República) una nueva deliberación de la ley adoptada antes de su promulgación. Por otra parte, no cabe omitir la aparición de un nuevo órgano consultivo (el Consejo económico —*le Conseil économique*—, establecido en el Título III, artículo 25), cuyos dictámenes —en torno a «los proyectos y proposiciones de su competencia»— se erigen en un elemento nada desdeñable a la hora de confeccionar una ley, siendo imperativa su consulta por el Consejo de Ministros en las leyes relativas al «establecimiento de un plan económico nacional que persiga como objeto el pleno empleo de los hombres y la utilización racional de los recursos naturales».

Llegados a este punto, el alcance de la *Constitución vigente de 1958* lo abordaremos en los epígrafes que siguen.

30 Ciertamente, esta previsión cuenta con antecedentes como, entre otros, el artículo 26 de la Constitución de 1852 (modificado por el Senadoconsulto de 14 de marzo de 1867) y, con anterioridad, el artículo 58 de la Constitución de 1848.

III ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO FRANCÉS BAJO LA ACTUAL V REPÚBLICA

1. LA MOTIVACIÓN COMO EXIGENCIA DE TÉCNICA LEGISLATIVA LIGADA AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y COMO CRITERIO TÉCNICO-HERMENÉUTICO

Primeramente, debe incidirse en que el Derecho Parlamentario francés de la V República no prevé la posibilidad de incluir las exposiciones de motivos en el texto final de la ley, sino sólo en los trabajos preparatorios. Tal vez por ello ni el debate parlamentario ni las enmiendas versen sobre la exposición de motivos, que sólo es obligatoria por mor de una fuente secundaria del Derecho Parlamentario (una *Instrucción General de la Mesa en cada Cámara*³¹, guardando silencio al respecto tanto la Constitución como los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado³²). Por otra parte, las propias enmiendas (que, ellas sí, deben ser motivadas, *ex* artículo 98 del Reglamento de la Asamblea Nacional y artículo 48 del Reglamento del Senado) revisten un parco formalismo que, por lo que a nosotros interesa, consiste en indicar sencillamente el artículo de la ley sobre el que verse la enmienda: no obstante, la obligación de motivación acaba maltrecha en la práctica, proliferando la redacción de enmiendas con una sumaria motivación más propia de formulario-tipo según la cual la enmienda «se justifica por su propio texto» («*se justifie par son texte même*»). Lógicamente, no se trata de que la enmienda sea idéntica a la proposición o proyecto de ley, pues ambos tienen naturaleza diversa, pero sí debe pedirse un mínimo de rigor. En realidad, la calidad del debate parlamentario puede tener como trasunto la paralela calidad de la ley; del mismo modo que las enmiendas a veces sí son elaboradas como pequeñas proposiciones de ley³³.

31 A título de ejemplo, el artículo 1.1 de la Instrucción General de la Mesa de la Cámara Baja establece que *las proposiciones de Ley deben ser formuladas por escrito, precedidas de un título sucinto y de una exposición de motivos; el texto legislativo o dispositivo se ha de redactar en artículos*.

32 Resulta curioso que, al menos desde la perspectiva jurídico-positiva y por referencia a la Asamblea Nacional, la única función parlamentaria en que se mencione la motivación es, expresamente, la de control político (no, en cambio, la legislativa -al margen de la presentación de enmiendas *ex* artículos 98 y 48 de los Reglamentos de la Cámara baja y alta, respectivamente- ni la presupuestaria), pero ni siquiera a título obligatorio. Buena prueba de ello la constituye el artículo 153.3 del Reglamento de la Asamblea que, en el marco de la exigencia de la responsabilidad gubernamental, prevé que «las mociones de censura *pueden ser motivadas*. Por lo demás, la obligación de motivar se establece en un ámbito en el que realmente queda relativizada: en efecto, el artículo 162.2 del Reglamento de la Cámara baja dispone que «los diputados pueden excusarse de no poder asistir a una sesión determinada. Las solicitudes deben ser objeto de una declaración escrita, motivada y dirigida al Presidente». La motivación no debe ser muy exigente cuando el absentismo es moneda común y, en cualquier caso, el elevado número de diputados que acumula el acta de parlamentario con la de otro cargo público (como alcalde) permite que tal cúmulo sea la coartada perfecta para justificar la no asistencia.

33 Como ha sido observado, «si algunas enmiendas son puramente formales, otras pueden constituir en sí mismas verdaderas pequeñas

De todos modos, aunque —como apuntábamos— en términos positivistas no aparezca consagrado el derecho de enmienda en relación a la motivación de la legislación (a diferencia de lo que ocurre en el Derecho parlamentario español³⁴), sí ha sido reconocida tal prolongación por obra jurisprudencial del Consejo Constitucional: al fin y al cabo la judicialización constitucional es una de las tendencias del Derecho parlamentario actual (epígrafe III.3 *infra*). Tal reconocimiento parte del examen del vínculo entre texto y enmienda, frecuentemente utilizado para apreciar la admisibilidad de las enmiendas, siendo éste también el parámetro utilizado por el Consejo Constitucional, especialmente a partir de la Decisión nº 86-255 DC de 23 de enero de 1987. De manera más precisa o contundente, sobre el marco asignado a las enmiendas por referencia a la exposición de motivos del texto, cuyo papel como trabajo parlamentario queda así realzado, se pronunció la Decisión nº 89-258 DC de 8 de julio de 1989.

Parece comprensible esta jurisprudencia y, en nuestra opinión, no merece reproche, ya no sólo desde la perspectiva de la técnica legislativa sino, sobre todo, bajo el ángulo técnico-hermenéutico, siendo razonable que el Consejo Constitucional no desee ver dificultada su tarea enjuiciadora (sería, verbigracia, sumamente disfuncional que mediara una contradicción entre la exposición de motivos y el articulado, ¿qué hacer el Consejo Constitucional en tal hipótesis?). Hipótesis, por cierto, nada utópica, tanto más cuanto que no son aislados los supuestos en que la contradicción aflora dentro del propio texto articulado, dificultándose desde luego enormemente la interpretación sistemática: ¿por qué abdicar entonces ante tales disfunciones, fácilmente corregibles a través de una labor técnica de coordinación (las *enmiendas de coordinación* están previstas en los artículos 108.4 y 43.1, respectivamente, de los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado)³⁵, abandonándose la calidad de la ley a un mero mercadeo político? Con esta torcida orientación podemos mencionar un ejemplo muy ilustrativo, admitido curiosamente por la jurisprudencia del Consejo Constitucional en 1989 (Decisión nº 89-268 DC de 29 de diciembre de 1989), cual es la posibilidad en manos del Gobierno de «darle la vuelta» a una adopción conforme del texto de un artículo por las dos cámaras, incluso tras pasar por la *navette* (doble lectura³⁶) y la Comi-

proposiciones de ley; es por ello que muchos comentaristas consideran hoy que el derecho de enmienda es un verdadero sustituto de la iniciativa parlamentaria en materia legislativa: LAPORTE, Jean, et TULARD, Marie-José: *Le Droit parlementaire*, París, PUF, 1986, pág. 78.

³⁴ Puede leerse al respecto el artículo 110.5 *in fine*, en conexión con el artículo 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

³⁵ Cfr., para el caso español, los artículos 114.3, 118.3 y 119 del Reglamento del Congreso y los artículos 115 y 125.3 del Reglamento del Senado.

³⁶ Véase el artículo 34 («La ley es votada por el Parlamento, la Asamblea Nacional y el Senado»), en conexión con el artículo 45 («Todo

sión Mixta Paritaria, suprimiendo un artículo el Gobierno por vía de enmienda tras la Comisión Mixta. Así, el Consejo Constitucional no ha impedido que el Gobierno adultere un acuerdo adoptado en Comisión Mixta, mientras que el Parlamento sí se ve privado de enmendar salvo acuerdo del Gobierno en temas de hacienda (en el supuesto de autos se discutía la Ley de presupuestos para 1990).

Como consecuencia, en supuestos como el acabado de reseñar, «la crisis de la ley es manifiesta, puesto que tal proceder sólo puede acarrear confusión, amalgama ilógica de disposiciones, e incluso contradicciones en el seno del mismo texto. Si el Gobierno deposita un proyecto de ley sobre «diversas disposiciones», y lo enmienda tras un acuerdo en Comisión Mixta Paritaria a través de disposiciones nuevas, sin que los parlamentarios puedan enmendarlas por su parte, éstos no tienen más elección que rechazar votarlas o... resignarse»³⁷.

Señaladamente, bajo la óptica de la técnica legislativa, cabe hacer notar que frecuentemente no se deslinda adecuadamente lo que es propio de la exposición de motivos de aquello que parece entroncar más bien con el texto articulado. Esta cuestión es evocada también por Camby y Servent cuando al abordar la cuestión del «declive de la ley» llaman la atención sobre cómo se ha diluido el carácter obligatorio de ésta. Así, critican el fenómeno bastante reciente de esa menor normatividad, que se manifiesta negativamente en que «la ley enuncia objetivos, enumera principios, pero no posee ya fuerza jurídica»³⁸. En este sentido, citan diversas «disposiciones» («disposiciones» entre comillas, por su carácter de «no disposición») de varias leyes francesas que más bien configuran «fórmulas que corresponden al enunciado de una voluntad política, pero no pueden poseer carácter normativo»³⁹. Con tal espíritu, compartimos la tesis de dichos autores cuando sostienen que en estas hipótesis, «tales prácticas, que alejan la ley del carácter imperativo del Derecho, hacen más penoso el trabajo del juez y más tenue la frontera entre lo que es normativo y lo que encontraría mejor su lugar en una exposición de motivos»⁴⁰.

proyecto o proposición de ley se examinará sucesivamente en las dos Asambleas del Parlamento en aras a la obtención de un texto idéntico», ambos de la Constitución gala de 1958.

37 CAMBY, Jean-Pierre, et SERVENT, Pierre: *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien-Clefs, 2ª. ed., 1994, pág. 114.

38 *Ibidem*, pág. 15.

39 *Ibidem*.

40 *Ibidem*, pág. 16.

Esta mala predisposición técnica de la motivación y del articulado contrasta con uno de los objetivos claves perseguidos por la buena técnica legislativa, cual es la satisfacción del principio de seguridad jurídica en favor *prima facie* del ciudadano, pero también en *pro* de una aplicación correcta por las autoridades pertinentes, sin olvidar la *extraña* posición en la que frecuentemente quedan los propios parlamentarios: en efecto, existen algunas materias que, por su complejidad o tecnicismo intrínseco, dificultan la tarea de *drafting*, de modo que por muy depurada y técnicamente bien elaborada que se encuentre la norma, objetivamente va a ser difícil comprenderla en términos de seguridad jurídica. En esta línea, la exposición de motivos puede tener un efecto pedagógico añadido, no tanto en relación a los antecedentes (que lógicamente no existirán si se trata de una materia nueva, por impulso del progreso de la ciencia), pero sí al menos en cuanto al Derecho comparado (si lo hubiere) y, sobre todo, a los objetivos, estructura de la ley, etc., lo que permitirá una mejor comprensión por parte del ciudadano y, porqué no decirlo, por parte de los propios parlamentarios. En estas condiciones, al margen del marcado tecnicismo de algunas cuestiones, el sentido común propiciará que los parlamentarios no experimenten complejo no ya sólo en relación a los funcionarios de *drafting*, sino incluso de sus colegas de escaño⁴¹.

En este panorama, si se acaba de subrayar la incómoda tarea judicial en la interpretación de lo que es y no normativo, *a fortiori* se revelará complicada para el ciudadano de a pie —que, a diferencia de aquél, no es intérprete cualificado— su tarea cognoscitiva del Derecho; tanto en el primer caso como en el segundo, la seguridad jurídica implica que sepan a qué atenerse para, respectivamente, fallar en todo caso sobre los asuntos de que conozcan y para cumplir inexcusablemente unas leyes que no pueden ser ignoradas. Sin embargo, la escena jurídica se presenta poco clara, pues a la señalada entremezcla de objetivos y mandatos, de motivación y articulado, se suman otras deficiencias originadas por una mala concepción de la técnica legislativa. Así, Camby y Servent cifran entre los males con origen en un defectuoso *drafting* que aquejan a la sociedad francesa, al margen de la inflación normativa, los siguientes:

- a) la proliferación de textos sobre «diversas medidas» o «diversas disposiciones»⁴² (práctica ésta, por cierto, denunciada con vigor por el Consejo de Estado, espe-

⁴¹ *Ibidem*, pág. 53-54.

⁴² Como ejemplo de proliferación e incoherencia, se recuerda cómo en 1985, un proyecto sobre «diversas disposiciones de orden social» que comportaba 52 artículos, pasó a tener 128 en la ley promulgada.

cialmente en sus informes relativos a 1989 y 1991), que a su vez genera otras disfuncionalidades, como *desmigajamiento* del debate, ausencia de alcance general, incoherencia entre disposiciones y sobre todo inestabilidad de la regla formulada por la ley;

- b) la inestabilidad de la ley en el tiempo⁴³, no sólo como consecuencia de la sucesión de estas «diversas disposiciones» o «diversas medidas», sino asimismo del cada vez más frecuente y elevado número de disposiciones transitorias, como también de la existencia de confusas y erróneas leyes modificadoras de otras modificaciones, o de reformas cuya entrada en vigor es progresiva o subordinada a una evaluación sucesiva o por etapas solicitada por los parlamentarios bajo la forma de *rapport d'étape*,
- c) la regresión del carácter universal de la ley, de modo que la clásica generalidad de la ley acaba convirtiéndose en fragmentación y desorden (a menudo por efecto del desmedido uso o abuso de las enmiendas), en «ley hecha migas» («loi en miettes»), que proyecta el fenómeno de la denominada «micro-normatividad»⁴⁴.

2. LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR EN EL DERECHO PARLAMENTARIO FRANCÉS: INSTITUCIONES Y *MODUS OPERANDI*

No obstante la mencionada ausencia de mandato constitucional actual en la Ley Suprema gala de la V República en lo atinente a la motivación *formal* de la legislación, y sin perjuicio de la confección de la ley en sede estrictamente parlamentaria, es indudable que la motivación *sustancial* de los textos legales puede verse enriquecida merced a la intervención (potestativa u obligatoria, según los casos) de órganos extraparlamentarios: entre ellos, podemos citar el Consejo de Estado (artículo 39 de la Constitución de 1958) y el Consejo Económico y Social (artículo 69 de la Constitución y 97 del Reglamento de la Asamblea Nacional) ambos con sus dictámenes (*avis*), o el

43 Un caso ilustrativo radica en el desorden jurídico (*chantier juridique*) relativo a Nueva Caledonia, cuyo régimen como territorio de ultra-mar ha venido contando con más de una ley por año; tal desorden concluyó en una primera etapa con el recurso al referéndum del 6 de noviembre de 1988 y, más recientemente, diez años después (1998), con la propia reforma de la Constitución francesa de 1958.

44 A título de ejemplo, en la Ley relativa a la administración territorial de 6 de febrero de 1992 se inserta una disposición sobre la distribución del gas y otra sobre la financiación de una circunvalación.

Consejo Constitucional (artículos 46 y 61 de la Constitución) con sus decisiones (*décisions*). Como indicábamos, esas intervenciones externas están llamadas a mejorar el producto legislativo final y, con él, la motivación del mismo tal como resulta de la puesta en marcha del artículo 45 de la Constitución que recoge detalladamente la conocida como «navette» o «va-et-vient» de un texto entre las dos asambleas, si bien es cierto que la última palabra se la reserva la Asamblea Nacional, como sucede finalmente en España en favor del Congreso de los Diputados. Pues bien, si el bicameralismo no es exactamente perfecto en ninguno de los casos, tampoco cabe afirmar a ciencia (de la legislación) cierta en todos los casos que el texto final de la ley acabe perfeccionado por la sucesión de informes y dictámenes (unos en sede parlamentaria y, otros, de procedencia externa), que en algún sector de la doctrina se han tachado de excesivos.

En cuanto a los órganos parlamentarios, es insoslayable destacar la Comisión de las Leyes (*Commission des Lois*) presente en cada Cámara: en efecto, el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional instituye una *Comisión de las leyes*, junto a las otras cinco comisiones permanentes (asuntos culturales; familiares y sociales; asuntos exteriores y defensa nacional; hacienda; producción e intercambios); en parecido sentido se contempla en el artículo 7 del Reglamento del Senado. En la praxis, las Comisiones de las Leyes, en ambas cámaras, «desempeñan un papel legislativo fundamental, puesto que entre el 60 y el 70 % de las leyes votadas entran en su competencia»⁴⁵. En este preciso ámbito, y al lado de otras iniciativas tendentes a mejorar la calidad de las leyes, se ha destacado que en Francia, «la Comisión de las Leyes, tanto del Senado como de la Asamblea Nacional, han puesto en marcha la programación de trabajos de codificación y, por ende, de creación de una serie de códigos en los que se intenta racionalizar la legislación existente subdividiéndola por materias; de éstos últimos, dieciocho ya han sido completados, y veintidós están en fase de culminación»⁴⁶. Al margen de la Comisión de las Leyes, el artículo 83 del Reglamento de la Cámara Baja contiene una disposición tendente a mejorar la calidad de los proyectos y proposiciones de ley y, por ende, la motivación consignada en éstos, en la medida en que «todo texto depositado es imprimido, distribuido y remitido para el examen por una Comisión especial de la Asamblea o, en su defecto, para el examen de la comisión permanente competente».

⁴⁵ Porcentaje extraído de Jean-Pierre CAMBY et Pierre SERVENT (*op. cit.*, pág. 69).

⁴⁶ RECCHIA, Giorgio: «La qualità della legge», *Nomos. Le attualità del Diritto*, n° 1, gennaio-aprile 1998, pág. 12.

Por otro lado, debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que los informes de las Comisiones, que ya de por sí suponen una justificación del texto legal proyectado o propuesto, deben verse específicamente motivados cuando versen sobre materias relativas a la acción de las Comunidades Europeas o sobre cuestiones medioambientales: efectivamente, según el artículo 86.6 del Reglamento de la Asamblea Nacional, «los informes hechos sobre un proyecto o proposición de ley que verse sobre los ámbitos cubiertos por la actividad de las Comunidades Europeas contendrán en anexo elementos de información sobre el Derecho europeo aplicable y la legislación en vigor en los principales países de la Comunidad». Este precepto, sin duda, es susceptible de una valoración positiva desde el momento en que, efectivamente, conmina a tener presente la integración europea y el Derecho comparado (enfoque europeo vertical y horizontal, respectivamente⁴⁷); ahora bien, respecto de lo segundo, no deja de tener una cierta carga negativa u obsoleta esa diferencia que se establece entre países de la Unión Europea pues, ¿quiénes son los principales y quiénes no? Tal vez, adicionalmente, para una motivación más adecuada, podría haberse incluido la obligación de suministrar elementos de información acerca de los propios antecedentes legislativos franceses.

En lo que atañe a los asuntos ambientales, el apartado 7 del artículo 86 del Reglamento de la Asamblea Nacional dispone que «los informes hechos sobre un proyecto o una proposición de ley cuya aplicación sea susceptible de tener un impacto sobre la naturaleza contendrán en anexo un balance ecológico, constituido por elementos de información en cuanto a las incidencias de la legislación propuesta, particularmente sobre el medio ambiente, los recursos naturales y los consumos de energía». Es una especie de *viabilidad ambiental*. Al hilo de lo acabado de exponer, la motivación no puede desconocer tampoco, de manera más amplia, el coste económico (*factibilidad o viabilidad económica*) de la puesta en práctica de la ley proyectada o propuesta. Por ello, si bien de la doble gran división de los servicios de cada Cámara (tanto de la Asamblea Nacional como del Senado), esto es, servicios legislativos y servicios de *questure* (administrativos y financieros), es a los primeros a quienes compete más propiamente la tarea de *drafting* de la exposición de motivos, en lo relativo a la factibilidad éstos deben trabajar conjuntamente con los segundos⁴⁸.

47 CONSTANTINESCO, Vlad: «Hacia la emergencia de un Derecho constitucional europeo?», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 8, 1994, pág. 9. Con este mismo enfoque, de manera más desarrollada puede leerse JIMENA QUESADA, Luis: *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997, 370 págs.

48 Acúdase a MAUS, Didier: *Le Parlement sous la Vème République*, Paris, PUF (Collection «Que sais-je?», nº 2217), 3ª. ed., 1996, en especial págs. 51 a 66. Más precisamente, entre la diversidad de tareas que compete a los servicios legislativos, es menester destacar —

Para concluir este epígrafe: si enfocamos la exposición de motivos bajo el ángulo de un *modus operandi* tendente a plasmar una buena *ratio legis*, nos percataremos de que esta preocupación por reforzar la función legislativa de los parlamentarios está presente en la Vª República desde sus inicios⁴⁹. De tal preocupación participan medidas como la evaluación (a este respecto, debe destacarse la tarea llevada a cabo en el seno del *Office parlementaire d'évaluation de la législation*, creado mediante la Ley nº 96-516 de 14 de junio de 1996 y desarrollado mediante la Ley nº 96-517 de la misma fecha)⁵⁰ y el control de la aplicación de la Ley⁵¹, que permiten comprobar también la *bondad* de la exposición de motivos, la corrección de la *ratio legis*. Así lo sugiere HOCHEDÉZ: «Es un tema que hace su aparición al inicio de los años setenta. En la acepción “clásica” de esta noción se trata, en lo que respecta a las instancias parlamentarias, de controlar la publicación de los textos reglamentarios necesarios para la aplicación de las leyes votadas, e igualmente de *verificar la conformidad de tales textos a las intenciones del legislador*»⁵², lo cual —insistimos nosotros— entronca directamente con la motivación de la legislación.

3 MOTIVACIÓN DE LA LEY Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

De entrada, cabe hacer notar que, abordar la íntima conexión entre motivación de la ley y control de constitucionalidad de ésta, pasa necesariamente por efectuar un ponderado estudio de la jurisprudencia constitucional (y europea, en su caso), no sólo por el valor de las sentencias constitucionales en el sistema de fuentes sino porque en

en conexión directa con la exposición de motivos— la de escrutar y seleccionar convenientemente los antecedentes legislativos sobre la materia. Piénsese que, en la Constitución española de 1978, el artículo 88 conmina al Gobierno no sólo a presentar los proyectos de ley acompañados de una exposición de motivos, sino asimismo de los antecedentes necesarios que, por cierto, alguna vez han sido requeridos e invocados en procesos de constitucionalidad (en concreto, por el Defensor del Pueblo en el proceso que dio lugar a la STC 75/1992, de 14 de mayo).

49 Consúltense a estos efectos la colaboración de HOCHEDÉZ, Didier: «La réforme du travail parlementaire (1958-1988)», en el colectivo *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée Nationale*, París, Economica-Presses Universitaires d'Aix-Marseille, págs. 23-24. Esta obra colectiva recoge la Journée d'études du 15 mars 1991 de l'Association Française des Constitutionnalistes.

50 Para una aproximación a estas cuestiones en Francia, puede consultarse la obra de PAGANO, Rodolfo (a cura di): *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Roma, Camera dei Deputati-Quaderni di documentazione, febbraio 1997, vol. I, en especial, págs. 113 a 296.

51 Ilustrativa resulta la lectura del informe realizado por el diputado CAZIN D'HONINCTHUN, Arnaud: *Un exemple de controle de l'application des lois*, Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale-Commission des Lois, Rapport d'information nº 2171, 1995, 40 págs.

52 HOCHEDÉZ, Didier: *op.cit.*, pág. 35.

esta materia se comprueba, como una de las tendencias recientes, «el paso de un Derecho Parlamentario de origen interno en las asambleas a un Derecho cada vez más jurisdiccional. (...) Las decisiones del Consejo Constitucional ocupan ahora un lugar importante en materia de procedimiento legislativo, ya sea con ocasión del control obligatorio de los reglamentos de las asambleas y de las leyes orgánicas (artículo 61-apartado 1 de la Constitución), ya sea porque surgen cuestiones de procedimiento con ocasión del control facultativo de las leyes ordinarias (artículo 61-apartado 2)»⁵³.

En estas coordenadas, coincidimos con Tomás-Ramón Fernández en que la igualdad y los derechos fundamentales constituyen «el campo preferente de la aplicación de la exigencia de razonabilidad de las Leyes»⁵⁴, en la medida en que uno de los instrumentos claves del test de igualdad (o, también, del goce sin discriminación de los derechos fundamentales) utilizados por la jurisprudencia es la verificación de si media o no una circunstancia o una *justificación* (motivación) *objetiva* (no arbitraria) y *razonable* para eventualmente distinguir. Así las cosas, consideramos asimismo pertinente hacernos eco —con el mismo autor español— de la jurisprudencia emanada del Consejo Constitucional francés en su función de control de la constitucionalidad de las leyes por referencia a la motivación de éstas: tras incidir en que la Constitución francesa no posee un precepto semejante al artículo 9.3 de la Carta Magna española, ni tampoco cuenta con un término jurídico tan rico en matices como el italiano «ragionevolezza», destaca que «ello no ha impedido al Conseil Constitutionnel anular en su decisión *Conseil des Prud'hommes* de 1979 ciertas discriminaciones “simplemente y felizmente porque son injustificadas”, carencia de justificación que el Conseil aprecia cuando las diferencias de trato que establece una Ley no están fundadas en el interés general o no tienen relación con el objeto del que dicha Ley trata»⁵⁵.

En relación a esto último, hemos de subrayar por nuestra parte que el objeto de la Ley

53 CAMBY, Jean-Pierre, et SERVENT, Pierre: *op. cit.*, pág. 59.

54 FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *op. cit.*, pág. 39.

55 Prosigue Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (*ibidem*, pág. 39-40): «Tampoco ha tenido empacho el juez constitucional francés en aplicar la técnica del error manifiesto de apreciación elaborada por el Conseil d'État para el control de la actividad administrativa a la hora de decidir en 1982 sobre el grave asunto de las nacionalizaciones o en hacer uso reiterado de la noción de proporcionalidad o en condenar como irrazonables en 1985 y 1986 las delimitaciones de circunscripciones electorales que no respeten el equilibrio demográfico o en afirmar, sin apelar a ningún fundamento textual, que las disposiciones legales que pretendían amnistiar a los *Dix de Renault*, que en el curso de una huelga cometieron acciones físicas contra los dirigentes y locales de la empresa, “sobrepasan manifiestamente los límites que el respeto de la Constitución impone al Legislador en materia de amnistía” o, en fin, en cerrar el paso con firmeza al Legislador en un segundo intento de amnistiar a los mismos trabajadores diciéndole simplemente que violaba la autoridad de la cosa juzgada». Para un acercamiento más exhaustivo a estos casos, acúdase al compendio de FAVOREU, Louis, y PHILIP, Loïc: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 9ª. ed., 1997.

puede responder cabalmente, en muchos casos, a la exposición de motivos pues, al no aparecer ésta en la praxis parlamentaria francesa actual bajo la forma de preámbulo, se recoge dicha motivación frecuentemente en el texto articulado: en general, en el artículo primero, que al introducir el objeto de la Ley, no señala únicamente el ámbito material de ella, sino asimismo los objetivos y fines perseguidos, así como los motivos en que se basa o a que responde el texto legal (la ilustración de tal práctica en el epígrafe 4, *infra* a continuación).

Para completar este epígrafe resulta prácticamente ineludible establecer una última conexión o paralelismo entre la noción de motivación como parámetro técnico-hermenéutico (epígrafe III.1 *supra*) y la idea de control de constitucionalidad de la Ley pues, en último término, la transparencia de la *ratio legis* (hecha explícita bajo la forma de exposición de motivos en los trabajos parlamentarios —Francia— o de preámbulo —eventualmente en España—) coadyuva a una mejor interpretación constitucional. En este sentido, por si todavía cupiere duda alguna sobre la potencial virtualidad de un preámbulo a efectos de control de constitucionalidad, nos remitimos al alcance del preámbulo de la Constitución francesa vigente de 4 de octubre de 1958, cuya proclamación de solemne adhesión a la Declaración de 1789, «confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946», ha servido como indiscutible parámetro jurídico interpretativo a cuyo albur se ha generado una apreciable labor jurisprudencial por parte del Consejo Constitucional.

Finalmente, pese a la ya reseñada ausencia expresa de la exigencia motivadora de las leyes en la Constitución francesa de 1958, de ésta se desprende no obstante una cualificada obligación de razonabilidad de la legislación, en particular para el caso de las leyes orgánicas, las cuales «no pueden ser promulgadas sino tras declaración por el Consejo Constitucional de su conformidad a la Constitución» (artículo 46 *in fine* en conexión con artículo 61). ¿Qué alcance reviste tal mandato constitucional, consecuencia inequívoca del diseño preventivo del control de constitucionalidad en Francia? Pues que el Consejo Constitucional no sólo controla la motivación material de las leyes orgánicas, sino que con su decisión (naturalmente motivada con sus considerandos o fundamentos jurídicos) puede enriquecer las propias leyes enjuiciadas. Y es que, en efecto, siendo la exposición de motivos un material esencial de interpretación, constituirá un elemento decisivo para el enjuiciamiento operado por Consejo Constitucional, que así dispondrá de menor margen para emanar las controvertidas

sentencias interpretativas y, menos aún, manipulativas, actuando con una mesurada autorrestricción⁵⁶ (cfr. la decisión del Consejo Constitucional de 6 de noviembre de 1962⁵⁷).

IV DESARROLLOS RECIENTES DE LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR

La doctrina constitucionalista francesa que se ha ocupado de la motivación de la legislación en el Derecho parlamentario actual suele delimitar tres nociones conexas a aquélla: preámbulo, exposición de motivos e informe introductorio⁵⁸. Así, partiendo de la definición de preámbulo dada por el *Dictionnaire Robert* como «aquello que precede al texto de la Ley para explicar sus motivos, sus fines», se ha podido delimitar especialmente el preámbulo (que por definición se integra en el texto final de la ley) de la exposición de motivos que sirve de introducción al proyecto de ley o a la proposición de ley depositados ante el Parlamento, o de la exposición de motivos que antecede al proyecto de ley sometido a referéndum. De este modo, «cuando la ley se convierte en definitiva, la exposición de motivos pierde su solo valor de comentario autorizado para fundirse en los trabajos preparatorios, de los que no es más que una parte»⁵⁹.

O sea, que la exposición de motivos no se transforma o consolida finalmente como preámbulo en la práctica parlamentaria más reciente, y en esta línea debe entenderse la *Circular del Primer Ministro de 2 de mayo de 1993 sobre las reglas de elaboración, firma y publicación de los textos legales en el Journal Officiel*, dirigida a los redactores de los proyectos de ley, al aconsejar que «se evite introducir en los proyectos disposiciones sin contenido normativo, generalmente consagradas a declaraciones de

56 Léase ROUSSEAU, Dominique: *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien/Clefs, 2ª. ed., 1996, en especial, págs. 136 a 151, en relación a «le rôle novateur des jurisprudences constitutionnelles».

57 En esta Decisión, el Consejo Constitucional hizo gala de self-restraint, tras ser requerido por el presidente del Senado, sobre la base del artículo 61.2º de la Constitución, acerca de la constitucionalidad del texto de la Ley relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo, texto adoptado por el pueblo en el referéndum de 28 de octubre de 1962. En el fallo, en una interpretación restrictiva del artículo 61.2 de la Constitución, el Consejo se declaraba incompetente para pronunciarse sobre la demanda presentada por el Presidente del Senado.

58 Cfr. BÉCANE, Jean-Claude et COUDERC, Michel: *La Loi*, Paris, Dalloz, 1994, págs. 204-205.

59 *Ibidem*, pág. 204.

principio o a la presentación de la filosofía del texto». Sin embargo, existen dos excepciones que se hallan a medio camino entre la exposición de motivos como simple trabajo preparatorio y la exposición de motivos como preámbulo del texto final de la ley publicada: en efecto, la exposición de motivos «conserva un carácter privilegiado cuando se trata de una ley refrendada, puesto que aquélla constituye la única exposición oficial de un texto votado sin modificación. El informe al Presidente de la República que precede a la publicación en el *Journal Officiel* de una o varias ordenanzas adoptadas en aplicación del artículo 38 de la Constitución se asemejan también al preámbulo de una ley, desde el momento en que la ordenanza ulteriormente ratificada adquiere valor legislativo. Fuera de estos dos casos atípicos del procedimiento legislativo ordinario, las leyes francesas modernas no tienen preámbulo, conforme a lo que parece ser la tradición legislativa continental (Italia, Alemania federal, Bélgica)»⁶⁰. Con razón excluyen los autores citados a España, pues en nuestra práctica parlamentaria sí se incluyen con carácter general las exposiciones de motivos (con tal nombre o con el de preámbulo), en el texto final de la ley, con alguna excepción relevante que no compartimos⁶¹, como tampoco coincidimos —por las razones expuestas *supra* e *infra*— con quienes sostienen que hay motivos para suprimir las exposiciones de motivos. Por lo demás, sin hallarnos en condiciones de referirnos a la práctica germana o belga, sí podemos añadir que en Italia no deja de ser controvertida la práctica de obviar las exposiciones de motivos en las leyes, y suscribimos la tesis de quienes proponen la obligación jurídica de integrarlas en el texto legal definitivo en algunas mate-

60 *Ibidem*, pág. 204-205.

61 Nos referimos particularmente a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La ausencia de exposición de motivos en esta Ley contrasta como decíamos con la práctica parlamentaria española, y basta comprobarlo citando las dos Leyes Orgánicas inmediatamente anterior (Ley Orgánica 3/2000 de 11 de enero de modificación de la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales) y posterior (Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores) respectivamente, que sí incluyen la exposición de motivos en la publicación en el BOE. En el ámbito autonómico español también es práctica parlamentaria la inclusión de la exposición de motivos, en este caso frecuentemente bajo la forma de preámbulo, como podemos ilustrar con las valencianas Ley 1/1996 de 26 de abril de adaptación del régimen jurídico del personal de la Generalitat Valenciana a la naturaleza de los puestos que ocupa, o Ley 5/1997 de 25 de junio por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana. En lo que se refiere al marco territorial, cabe destacar que no se recoge en los Estatutos de Autonomía una obligación similar para los Ejecutivos autonómicos a la que impone el artículo 88 de la Constitución española de 1978 para el Gobierno español de presentar los proyectos de ley acompañados de exposición de motivos y antecedentes necesarios: de hecho, podemos mencionar, por referencia a la Comunidad Valenciana, que la *Circular de la Presidencia de la Generalitat de 1 de marzo de 1983 sobre procedimiento para la elaboración de Disposiciones Generales* (DOGV núm. 98, de 15 de marzo de 1983), no contempla el acompañamiento de exposición de motivos para los proyectos de ley, por más que en la práctica sí se suministre motivación, y al margen de la intervención de órganos extraparlamentarios (cfr. CUÑAT EDO, Vicente: «La función del Consejo Jurídico Consultivo en relación con los anteproyectos de ley», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4 extraordinario, 1997). Inversamente, al igual que ocurre a nivel del Parlamento nacional, en el terreno autonómico «todos los Reglamentos parlamentarios establecen la obligación reglamentaria de documentar las proposiciones de ley presentadas ante la Mesa de la Cámara», exigiendo la correspondiente exposición de motivos: RALLO LOMBARTE, Artemi: *La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico*, Castellón, Universitat Jaume I, 1993, págs. 139-145.

rias, como las disposiciones con carácter retroactivo⁶², sin olvidar la obligación de «preámbulo» en los decretos-leyes establecida explícitamente en la Ley italiana núm. 400 de 1988⁶³. Con una aproximación similar, en nuestro país, hay quienes, sobre mostrar sus reticencias respecto de los preámbulos por el uso propagandístico de que éstos son objeto en regímenes dictatoriales, se muestran favorables a su exigencia en casos como las Leyes de desarrollo constitucional, o las Leyes que regulen *ex novo* una materia o modifiquen radicalmente una materia anterior⁶⁴.

Mas volvamos a Francia ilustrando la práctica parlamentaria actual con un ejemplo reciente: *la Ley núm. 98-657 de 29 de julio de 1998 de orientación relativa a la lucha contra las exclusiones*⁶⁵. Este cuerpo legal, compuesto de ciento cincuenta y nueve artículos, no constituye ciertamente un ejemplo de buena técnica legislativa, de manera que:

—de un lado, revalida la práctica de no incluir exposición de motivos como tal o bajo forma de preámbulo; pero, al tiempo, el artículo 1º hace las veces, pues realmente motiva la adopción de la ley conforme a imperativos jurídico-políticos de valores superiores garantizados constitucionalmente⁶⁶, en aras a la satisfacción de derechos fundamentales básicos y mínimos⁶⁷, conmina a los organismos públicos y privados a secundar e implicarse en los principios y objetivos perseguidos⁶⁸, e incluso con-

62 Con tal enfoque puede leerse FIORILLO, Mario: «Il Legislatore retroattivo», *Rassegna Parlamentare*, nº 3, luglio/settembre 1997, o la voz «Ragionevolezza (delle Leggi)», en *DIGESTO delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 1995, págs. 341 y ss.

63 Léase la voz «Motivazione (degli atti costituzionali)», en *DIGESTO delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, 1995, pág. 43: «no sería en absoluto necesario que el art. 15.1º de la Ley n. 400 de 1988 (en cualquier caso, de desarrollo de la Constitución) previese para los decretos leyes un «preámbulo» con la indicación «de las circunstancias extraordinarias de necesidad y de urgencia que justifican la adopción», para poder sostener que del artículo 77 de la Constitución, pese a su silencio al respecto, se desprendería la norma que conminaría a que el ejercicio de poderes normativos primarios por parte del Gobierno (de por sí excepcionales) debería verse provisto de motivación, en el sentido de justificación».

64 MARTÍN CASALS, Miguel: «Preámbulos y disposiciones directivas», en el colectivo elaborado por GRETEL, *La forma de las Leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986, capítulo III, págs. 59 a 92.

65 *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, Journal Officiel du vendredi 31 juillet 1998/130e année/Nº 175, pages 11679-11709.

66 Así, en el primer párrafo del artículo 1º se dice: «La lucha contra las exclusiones es un imperativo nacional basado en el respeto a la igual dignidad de todos los seres humanos, y una prioridad del conjunto de las políticas públicas de la nación».

67 Por su parte, el párrafo segundo del artículo 1º expresa que «la presente ley tiende a garantizar en el conjunto del territorio el acceso efectivo de todos a los derechos fundamentales en el ámbito del empleo, el alojamiento, la protección de la salud, la justicia, la educación, la formación y la cultura, la protección de la familia y de la infancia».

68 Los párrafos siguientes (tercero a sexto) del artículo 1º presentan esta redacción: «El Estado, las colectividades territoriales, los organismos públicos cuyos centros municipales e intercomunales de acción social, los organismos de seguridad social, así como las instituciones sociales y médico-sociales participan en la puesta en práctica de estos principios. Perseguirán una política destinada a conocer, a prevenir y a suprimir todas las situaciones que puedan generar exclusiones. Adoptarán las disposiciones necesarias para informar a todos de la naturaleza y la extensión de sus derechos y para ayudarles, eventualmente a través de un seguimiento personalizado, a cumplir los trámites administrativos o sociales necesarios para su puesta en marcha en los plazos más rápidos. Las empresas, los organismos profesionales o interprofesionales, las organizaciones sindicales de asalariados representativos, los organismos de previsión, los grupos regulados por el código del mutualismo, las asociaciones que trabajan particularmente en el ámbito de

tiene alguna norma o principio rector de la política social y económica que nos recuerde bastante algún precepto de la Constitución española de 1978⁶⁹;

—y, de otro lado, prácticamente el resto del articulado conforma un conglomerado de preceptos a través de los cuales se modifica un gran número de leyes como el Código del Trabajo, el Código del Urbanismo, el Código de la Seguridad Social, el Código de la Familia y de la Asistencia Social, el Código de la Construcción y de la Vivienda, el Código General de los Impuestos, el Código del Consumo, el Código de la Salud Pública y otros textos legales: como resultado, un cuerpo legal sumamente parcelado que sin duda precisará de una importante tarea de codificación y de refundición por imperativos de la seguridad jurídica⁷⁰. Y es que, en este entramado normativo (al que cabe añadir la Decisión núm. 98-403 DC de 29 de julio de 1998 del Consejo Constitucional aneja a dicha Ley⁷¹ y que declara mediante control preventivo la inconstitucionalidad de los artículos 17, 19, 197, 109, 110, 119 y 152 y la constitucionalidad bajo reserva de interpretación de los artículos 51 y 52) difícilmente estarán en condiciones los poderes públicos llamados a aplicarlo⁷² y, sobre todo los ciudadanos, de saber a qué atenerse; y, en particular, los beneficiarios últimos —las personas potencial o efectivamente excluidas socialmente—, con lo que en este ámbito se torna especialmente grave la idea de *derechos de los pobres, pobres derechos*.

En el mismo orden de consideraciones hay quienes, sobre partir de la distinción entre preámbulo y parte dispositiva o articulado de la ley, mantienen que tal criterio formal impide «calificar de preámbulo las disposiciones generales contenidas en los artículos de la ley, incluso cuando su contenido normativo sea débil y cumplan una función

la inserción y de la lucha contra la exclusión, los ciudadanos y el conjunto de los actores de la economía solidaria y de la economía social concurren a la realización de estos objetivos».

69 En efecto, el párrafo séptimo y último del artículo 1º («En lo que concierne a la lucha contra la exclusión de los franceses establecidos fuera de Francia, los ministerios competentes colaborarán con el Ministerio de Asuntos Exteriores») nos trae a la memoria —pese a su tono «laboralizado»— el artículo 42 del Texto Constitucional español de 1978 («El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno»).

70 Téngase presente la *Circular del Primer Ministro de 30 de mayo de 1996 relativa a la codificación de textos legislativos y reglamentarios*, así como el *Decreto nº 89-647 de 12 de septiembre de 1989 relativo a la composición y funcionamiento de la Comisión Superior de Codificación*.

71 *Décision nº 98-403 DC du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, Journal Officiel du vendredi 31 juillet 1998/130e année/Nº 175, pages 11710-11714.

72 Y ello sin perjuicio de lo prescrito en el último artículo (159) de la Ley: «El Gobierno presentará al Parlamento, cada dos años a contar desde la promulgación de la presente ley, un informe de evaluación de la aplicación de esta ley, basándose en particular en los trabajos del Observatorio nacional de pobreza y de la exclusión social. Las personas en situación de precariedad y quienes actúen sobre el terreno estarán particularmente asociados a esta evaluación».

comparable a aquél»⁷³. En este sentido, si tomamos como referencia el mencionado artículo 1º de la Ley, podemos concordar con tal afirmación respecto de la distinción formal, por lo demás obvia cuando así aparezca estructurada la ley, en términos de técnica legislativa. Ahora bien, discrepamos en lo concerniente a los efectos jurídicos de esa distinción cuando lo que realmente es una exposición de motivos se integra en el texto articulado puesto que, sea cual sea la ubicación formal de dicho contenido, no pasará de ser un parámetro interpretativo (apreciable, eso sí) para los operadores jurídicos llamados a aplicar la ley, especialmente los órganos del Poder Judicial⁷⁴.

Otra cuestión es que ese contenido del artículo 1º hubiere permanecido únicamente en los trabajos preparatorios, en cuyo caso seguiría siendo un parámetro interpretativo a tener en cuenta pero no tan relevante, pues en los trabajos preparatorios no dejaría de ser un elemento difuso: ¿qué queremos decir? ni más ni menos que, como parte del texto final de la ley es expresión de la *voluntad general*, mientras que como parte de los trabajos preparatorios no deja de ser parte de la *voluntad particular* del Gobierno —en caso de proyectos de ley— o de los grupos parlamentarios autores de la iniciativa legislativa —en el supuesto de proposiciones de ley—, por el carácter contradictorio que preside el procedimiento legislativo y el debate parlamentario, de manera bastante análoga a como ocurre en el debate contencioso⁷⁵; es más, podría darse el caso de que la exposición de motivos inicialmente redactada por el Gobierno o los grupos parlamentarios proponentes se situara en las antípodas del articulado finalmente aprobado tras la discusión parlamentaria, incoherencia que lógicamente desvirtuaría el valor hermenéutico de la, en cualquier caso, parcelada *ratio legis*, tanto más cuanto que la discusión parlamentaria —como dijimos— no versa sobre la exposición de motivos. Por el contrario, de incluirse formalmente en el texto definitivo de la ley esa exposición de motivos, habría de ser objeto de discusión parlamentaria a efectos de, en una tarea de coordinación y de corrección técnica, evitar discordancias entre la motivación y el articulado.

73 BÉCANE, Jean-Claude et COUDERC, Michel: *op. cit.*, pág. 204.

74 De hecho, los mismos autores (BÉCANE, Jean-Claude et COUDERC, Michel: *op. cit.*, pág. 213) son autocríticos con su postura y recuerdan la contraria (siendo ésta última la suscrita por nosotros) al hablar de los parte dispositiva o articulada de la ley y, en concreto, al abordar «los primeros artículos» o «disposiciones generales»: «Frecuentemente agrupados bajo la rúbrica “disposiciones generales”, enuncian, eventualmente, los *principios* que sirven de fundamento a la nueva ley y desarrollan a veces las razones de la iniciativa del legislador y los fines que se propone alcanzar. La frontera entre el enunciado o el recuerdo de un principio jurídico y la posición de un programa de política legislativa no siempre es clara. Es en este sentido que algunos autores consideran que los primeros artículos de una ley son a menudo verdaderos preámbulos, aunque formalmente no puedan ser calificados así».

75 AVRIL, Pierre, et GICQUEL, Jean: *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2a. ed., 1996, pág. 145.

Si la razonabilidad de la Ley podemos considerarla como una conquista histórica contra la misma arbitrariedad del Legislador, sujeto también como todo órgano público a la prohibición de abuso de poder, parece razonable pensar que cuanto mejor sea la motivación de la legislación, más adecuada será asimismo la motivación de las disposiciones y actos dictados por la Administración en ejecución y cumplimiento de las prescripciones legales. De lo contrario, una actuación arbitraria, irrazonable o inmotivada de la Administración frente al ciudadano, alejaría más a éste del Cuerpo Legislativo, que integra precisamente a los representantes de la voluntad general⁷⁶. Con tal espíritu, al afrontar el significado de la «democracia administrativa», Madiot resalta los textos legales que han ido adoptándose para mejorar las relaciones entre la Administración y el público, añadiendo que «uno de los más importantes es la Ley de 11 de julio de 1979 relativa a la motivación de los actos administrativos»⁷⁷.

IV A MODO DE CONCLUSIÓN

A estas alturas del trabajo, sólo nos resta perfilar nuestra posición personal: a este respecto, nos mostramos partidarios de la inclusión de las exposiciones de motivos en el texto final de la ley, por las esbozadas razones de técnica legislativa ligadas al principio constitucional de seguridad jurídica, por los expresados criterios jurídico-hermenéuticos de favorecimiento de la interpretación judicial, por la referida función pedagógica y, en suma, porque su integración en el texto legal publicado supone hacer partícipes a los ciudadanos del *output* y, con ello, satisfacer mejor los dictados del principio de legitimidad democrática y coadyuvar al fortalecimiento del sentimiento constitucional.

Por tanto, discrepamos del criterio secundado en el parlamentarismo francés contemporáneo (exposición de motivos sólo como parte integrante obligatoria y explícita de los trabajos preparatorios aplicable a todas las leyes en general, con la excepción de las leyes refrendadas y las ordenanzas *ex* artículo 38 de la Constitución vigente) e, igualmente, de la línea seguida en el parlamentarismo galo histórico (motivación de la

⁷⁶ En este sentido, puede leerse la voz «Motivation», del *Dictionnaire constitutionnel*, (dir. por DUHAMEL, Olivier, et MÉNY, Yves), Paris, PUF, 1992, pág. 645-646.

⁷⁷ MADIOT, Yves: *Les droits de l'homme*, Paris, M.A. Éditions, 1987, pág. 79.

legislación como exigencia difusa —a través de informes y dictámenes, o en forma oral, o con frecuentes preámbulos procedimentales relativos al iter legislativo, que no a los motivos— y sólo ocasionalmente expresa en razón de la urgencia o del carácter unipersonal del co-titular de la *puissance législative*). Y ello aun siendo conscientes de que el efecto pedagógico y de seguridad jurídica puede parcialmente conseguirse a través de guías o de informes explicativos accesibles a los ciudadanos en mayor o menor grado⁷⁸; postura que reafirmamos por más que la práctica parlamentaria gala actual se adecúe al pensamiento expresado en la *Enciclopedia francesa (Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, XVII vols., 1751-1765)*, en donde respecto al vocablo «Ley» se apunta: «Las leyes deben comenzar directamente por la parte preceptiva. Los preámbulos que se introducen normalmente son siempre superfluos aunque hayan sido redactados para justificación del legislador y satisfacción del pueblo. Si la ley es mala, contraria al bien público, el legislador hará bien en no promulgarla. Si es necesaria, esencial, indispensable, no necesita hacerle una apología»⁷⁹.

Luego, no suscribimos esa visión peyorativa de los preámbulos o exposiciones de motivos, pues esa justificación del Legislador es una exigencia del Estado de Derecho (realizada no sólo por la jurisprudencia del Consejo Constitucional en torno a la razonabilidad de las leyes —*supra*—, sino también por el Tribunal de Justicia comunitario⁸⁰ o por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸¹) que anuda con el principio esencial de seguridad jurídica. Mantener lo contrario en nuestra época, a la vista de estos parámetros, significa justificar en sí mismo un órgano del Estado que, al fin y al cabo, emana de la soberanía popular, en lugar de concebirlo como un medio al servicio de los ciudadanos, que no pueden verse sumidos en la ignorancia de las leyes. Y no se trata de hacer apología de la ley pura y simplemente, sino de dar razones para persuadir positivamente a sus destinatarios (a todos los que vieren y entendieren la eventual ley), a efectos de acatarla voluntariamente, pasando a un segundo plano la obediencia asentada en el soporte de la fuerza coactiva; y no se trata, en suma, de alabar, venerar

78 Precisamente, respecto de la ya reseñada Ley núm. 98-657 resulta recomendable la lectura del informe realizado por los diputados LE GARREC, Jean, CACHEUX, Alain, et NEIERTZ, Véronique: *Contre l'exclusion: une loi, 43 mesures concrètes*, Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale-Mission d'information commune, Rapport d'information nº 1062, 1998, 77 págs.

79 DIDEROT, D., y LE ROND D'ALEMBERT, J.: *Artículos políticos de la «Enciclopedia»* (Selección, traducción y estudio preliminar de R. Soriano y A. Porras), Madrid, Tecnos (Colección «Clásicos del pensamiento»), 1986, pág. 109-110.

80 Véase caso *Diversinté, SA, e Iberlacta, SA, contra Administración Principal de Aduanas de la Junquera de 1 de abril de 1993 del TJCE* (apartados 9-12).

81 Véase caso *Escoubet contra Bélgica de 28 de octubre de 1999 del TEDH* (apartado 17).

o elogiar la ley como hicieron algunos autores de la antigüedad clásica, sino de dar razones (exposición de motivos como instrumento de legitimidad), tanto mejores cuanto más calidad revista la forma en que estén expresadas (exposición de motivos como técnica legislativa)⁸².

Por último, el valor pedagógico de la exposición de motivos de las leyes, sin ciertamente poseer efectos taumatúrgicos para la satisfacción de la seguridad jurídica, tal vez sí propicie en alguna medida esa especie de sentimiento constitucional y de adhesión a las leyes por parte de los ciudadanos que evocaba la Constitución francesa de 1791 en su Título primero⁸³; lo cual tampoco queda muy lejos de la *aproximación cultural* a la Constitución del Estado constitucional evocada por Häberle⁸⁴.

- 82 CICERON, M.T.: *Sobre la República. Sobre las Leyes* (estudio preliminar y traducción de J. Guillén), Madrid, Tecnos (Colección «Clásicos del pensamiento»), 1986, pág. 183: «como hizo el doctísimo Platón, (...) creo que debo de proceder yo también así, y recordar elogiando la ley antes de presentarla. Cosa que según veo habían hecho también Zaleuco y Carondas, cuando ellos pusieron por escrito las leyes a sus ciudades no por afición y por propio gusto, sino por causa de la República. Platón los imitó porque pensó también que era propio de la ley el tratar de persuadir con la razón, y no imponerse siempre a la fuerza y con amenazas».
- 83 De manera harto simbólica, se expresaba en el Título primero de la Constitución de 1791 que «se fijarán fiestas nacionales para conservar el recuerdo de la Revolución francesa, mantener la fraternidad entre los ciudadanos, y despertar en ellos adhesión a la Constitución, a la Patria y a las Leyes».
- 84 HÄBERLE, Peter: *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 1998, págs. 46 y 47. Léase también del mismo autor alemán su trabajo «La multifuncionalidad de los textos constitucionales a la luz de una comprensión mixta de la Constitución», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 17, 1996.