

## EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y PREÁMBULOS

JAVIER TAJADURA TEJADA (\*)

SUMARIO: 1. ESTADO DE DERECHO Y MOTIVACIÓN: DISTINCIÓN ENTRE EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y PREÁMBULOS.—  
2. LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS DE LOS PROYECTOS DE LEY.—3. LOS PREÁMBULOS DE LAS LEYES.

---

(\*) Profesor de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco

## 1. INTRODUCCIÓN

En la práctica legislativa española es tradicional que los documentos normativos (Constitución, leyes y otros de rango inferior) vayan precedidos de una introducción. Encontramos estas introducciones tanto en los proyectos de textos normativos como en los documentos normativos finalmente aprobados. En el primer supuesto el nombre que reciben es «Exposición de Motivos», en el segundo, «Preámbulos». El objeto de éstas páginas es poner de manifiesto las diferencias existentes entre uno y otro tipo de discurso introductorio.

Los conceptos que nos ocupan aparecen siempre en íntima conexión con las ideas de motivación, justificación, fundamentación, y otras análogas. Conviene, por ello, subrayar la funcionalidad que los textos introductorios, exposiciones y preámbulos, desempeñan en nuestro sistema político.

### 1. ESTADO DE DERECHO Y MOTIVACIÓN: DISTINCIÓN ENTRE EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y PREÁMBULOS

Una de las consecuencias que de la calificación del Estado como «social y democrático de Derecho» se derivan para nuestros poderes públicos es la necesidad de justificar, razonar y motivar sus actuaciones. Los actos del poder han de estar siempre motivados (1). La Constitución recoge esta

---

(1) Sobre la relación existente entre motivación y Estado de Derecho, DIEZ PICAZO, L.M. «Los Preámbulos de las leyes» en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio*

idea principalmente en dos preceptos: el artículo 120. 3 en el que se afirma que «las sentencias serán siempre motivadas» y el artículo 88, que es el que ahora interesa. El contenido de dicho precepto constitucional es el siguiente: «Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos».

No es fácil encontrar en el derecho comparado europeo provisiones constitucionales análogas a las de nuestro artículo 88. La Constitución griega de 9 de junio de 1975 sí recoge un precepto similar, su artículo 74. 1 dispone: «Todo proyecto y toda proposición de ley irán obligatoriamente acompañados por una Exposición de Motivos (2)».

El Reglamento del Congreso en el capítulo II del título V dedicado al procedimiento legislativo común recoge en su artículo 109 la exigencia constitucional mencionada. Según el artículo 110 de dicho Reglamento la exposición de motivos tiene la consideración de un artículo a todos los efectos del procedimiento legislativo. Por último el artículo 114 dispone en su apartado segundo que: «Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de motivos como Preambulo de la ley».

El artículo 114. 2 citado constituye el punto de partida proporcionado por nuestro derecho positivo (3) para diferenciar conceptualmente dos tér-

---

*de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993. pág. 197. «No puede negarse, en este sentido, que el deber de motivar ciertos actos administrativos (art. 43 LPA) y las resoluciones judiciales (art. 120. 3 CE, art. 248 LOPJ) denota la sujeción de todos estos actos y de los poderes públicos de que emanan al Derecho, de suerte que cabe su fiscalización precisamente sobre la base de los motivos aducidos en la motivación. Ahora bien, el hecho de que la ley no haya de ser motivada no implica por si solo que la potestad legislativa —y más en general todas las potestades normativas— constituya uno de los últimos ámbitos de inmunidad del poder en la larga marcha del Estado de Derecho hacia la juridificación del elemento teleológico de los actos jurídico-públicos; y ello, por razón tan elemental como que, si bien es cierto que el deber de motivar pone de manifiesto la relevancia de los motivos, no es necesariamente cierta la afirmación inversa, es decir, que la inexistencia de un deber de motivar determine la inelevancia de los motivos».

(2) He manejado *Las constituciones europeas*, edición preparada por Mariano Daranas. Editora Nacional, Madrid, 1979, vol 1, pág. 1001.

(3) EZQUIAGA GANUZAS, F. J. señala como en los distintos reglamentos parlamentarios que han existido en España, así como en la actualidad en los reglamentos de los parlamentos autonómicos, se ha exigido siempre la motivación de los proyectos y proposiciones de ley.

minos que no siempre han sido distinguidos ni por la doctrina ni por la práctica legislativa (4): «Exposición de motivos» y «Preámbulo».

«Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 20, Enero-Abril 1988. págs. 29-31.

(4) ROVIRA define así las exposiciones de motivos: «Es la primera parte de una norma jurídica escrita en la que el legislador da cuenta de las razones que hay para suponer que un determinado problema (social, jurídico, político, moral o económico) debe resolverse de una determinada manera». Posteriormente añade: «Además de la denominación exposición de motivos pueden encontrarse otras que por su contenido responden a lo mismo. . . preámbulo, proemio y razonamientos previos. . . Pudiera darse el caso de denominar preámbulo a una exposición de motivos corta. . . pero no vemos la razón de ser de tal convenio, ya que la extensión no afecta para nada al contenido. . . Esto quiere decir que exposición de motivos y preámbulo son una misma cosa». ROVIRA FLOREZ DE QUIÑONES, *Valor y función de las «Exposiciones de motivos» en las normas jurídicas*, Santiago de Compostela, 1972. págs. 45 y 113. GARRIDO FALLA imputa el hecho de que la práctica jurisprudencial y legislativa intercambie ambos términos a la polivalencia de la expresión exposición de motivos que «puede concebirse: 1) Como la explicación de una Comisión técnica redactora de un anteproyecto dirigida al Gobierno que ha de aprobarla (si se trata de una norma reglamentaria) o asumirla y convertirla en proyecto de ley; 2) Como la explicación o justificación del Gobierno ante las Cortes o Parlamentos, y 3) En fin, como la explicación del legislador ante los destinatarios de la norma, que han de obedecerla, cumplirla o aplicarla». GARRIDO FALLA, F. *Comentarios a la Constitución*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1985. pág. 17. La confusión existente en la práctica legislativa la ha puesto de manifiesto EZQUIAGA GANUZAS, *Concepto* . . . ob. cit., pág. 33. con varios ejemplos. «Hay leyes que a pesar de haberse enmendado y cambiado la exposición de motivos del Proyecto, conservan esa misma denominación en el texto final aprobado (por ejemplo, la Ley del Consejo Social de Universidades y la de Extradición pasiva); hay leyes (como la Ley Orgánica de la Competencia y Organización de la Jurisdicción militar) que figuraban en el Proyecto con Preámbulo». El mismo Tribunal Constitucional emplea los conceptos de «Exposición de motivos» y «Preámbulo» como sinónimos. p. ej. STC 6/1983 de 4 de febrero. Tampoco debe confundirse un «preámbulo» propiamente dicho con una mera «fórmula de promulgación». La promulgación es un acto debido, de carácter declarativo, por consiguiente no constitutivo de la ley, perteneciente dentro del procedimiento legislativo a la fase integradora de la eficacia y que se verifica por medio de una fórmula en donde se contiene: a) En primer lugar, la proclamación formal de la ley como tal ley; b) En segundo lugar, el mandato dirigido a las autoridades y ciudadanos para que la cumplan. En el caso de las leyes la fórmula utilizada es la siguiente: «A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed que las Cortes han aprobado y yo vengo en sancionar la presente ley, por tanto mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley». La Constitución también va precedida de una fórmula promulgatoria que dice: «D. Juan Carlos, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed que las Cortes han aprobado y el pueblo español ratificado la siguiente Constitución». A esta fórmula de promulgación sigue el Preámbulo constitucional. Vemos pues que la naturaleza de estos dos tipos de textos introductorios es distinta. Lo único que tienen en común es preceder al articulado. Sus diferencias esenciales son: a) La fórmula de promulgación ha de aparecer siempre mientras que la existencia de preámbulo es potestativa. b) El contenido de la fórmula promulgatoria es idéntico siempre mientras que cada preámbulo es distinto. c) La fórmula cumple una función distinta de la del preámbulo, no motiva o justifica el texto porque no es un acto de razón sino de voluntad.

La distinción fundamental que se desprende de la regulación del Reglamento del Congreso radica en quiénes sean los destinatarios del texto introductorio. La exposición de motivos que debe acompañar a todo proyecto o proposición de ley (5) va dirigida a los titulares del poder legislativo, mientras que el preámbulo emana de éstos y tiene por destinatarios a todos los ciudadanos a los que la ley se dirige. Una segunda diferencia consistiría en que la exposición de motivos es preceptiva en los proyectos y proposiciones de ley mientras que la existencia del preámbulo en la ley aprobada no es obligatoria (6).

## 2. LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS DE LOS PROYECTOS DE LEY

La diferencia en cuanto a los destinatarios determina que la función que la exposición de motivos cumple no sea exactamente la misma que compete a un preámbulo.

El promotor de una disposición jurídica debe explicar y justificar la necesidad de la misma, así como la oportunidad y conveniencia de configurar la disposición de una determinada forma y no de otra, en orden a obtener la aprobación de la misma por el órgano competente. Esa doble función es la que cumple la Exposición de Motivos de todo proyecto o proposición de ley (7). El contenido de la misma consiste pues en:

a) Los motivos por los cuales conviene regular una determinada materia o asunto.

---

(5) El Reglamento del Congreso, art. 124, hace extensiva la necesidad de motivación a las proposiciones de ley.

(6) ANGULO RODRÍGUEZ distingue los dos conceptos a la luz del artículo 114 del Reglamento del Congreso: «El artículo 114. 2 del Reglamento del Congreso permite sentar así una distinción entre exposición de motivos —referida a proyectos y proposiciones, y de carácter necesario— y preámbulo, referido a la ley y que cuando se apruebe, indudablemente tendrá naturaleza legislativa, robusteciéndose, en consecuencia, su valor interpretativo». ANGULO RODRÍGUEZ, E. en «Comentarios a las leyes políticas», Oscar Alzaga (dir). Edersa, Madrid, 1985, tomo VII, pág. 268. En similares términos se expresa EZQUIAGA GANUZAS, *Concepto . . .* ob. cit. pág. 31. Igualmente DIEZ PICAZO en *Los preámbulos . . .* ob. cit. pág. 179. También MARTÍN CASALS en un interesante estudio titulado «Preámbulo y disposiciones directivas» en la obra colectiva *La forma de las leyes: diez estudios de técnica legislativa*, GRETEL, Bosch, Barcelona, 1986. págs. 63 y sigs.

(7) La función de la Exposición de Motivos, según ROVIRA en *ob. cit.* pág. 115, «consiste en razonar el porqué de la disposición normativa que se ordena, dando cuenta del problema concreto que trata (social, jurídico, político, moral, económico)».

b) Las razones concretas a favor de una regulación determinada.

El destinatario de la Exposición de motivos es el titular del poder legislativo al que se trata de convencer para que convierta el mero proyecto, o proposición, en ley. El autor, en la mayor parte de los casos, el Gobierno (8). En este sentido se percibe la fundamental importancia de estos textos como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa y, por ello, de control político de los órganos dotados de iniciativa legislativa (9).

Díez Picazo ha puesto de manifiesto esta función racionalizadora, tanto más necesaria en estos tiempos de legislación motorizada. «Las exposiciones de motivos son, en efecto, un instrumento racionalizador, porque, en tanto en cuanto alguien tiene que exponer de forma motivada las causas que le han impulsado a tomar una iniciativa y las características de ésta, cabe esperar un cierto grado de reflexión y la no presentación de proyectos o proposiciones escasamente meditados (10)». Díez Picazo añade: «Pero, por encima de este autocontrol —inevitablemente un tanto utópico—, las exposiciones de motivos poseen una innegable fuerza racionalizadora a la hora de valorar los proyectos del Gobierno, en especial cuando no se opera con mayorías puramente mecánicas, ya que permiten conocer el sentido de las directrices políticas gubernamentales y la adecuación de los medios propuestos para realizarlas, así como contrastar todo ello con el programa político del propio Gobierno (11)».

Esta función racionalizadora constituye la razón de ser de las exposiciones de motivos. Otras funciones son secundarias y no alcanzan la relevancia de ésta. Así por ejemplo el hecho de ser un instrumento de gran ayuda para el aplicador jurídico a la hora de interpretar la norma. En este

---

(8) En la actualidad la iniciativa legislativa es casi monopolizada por el Gobierno. Para nuestro país, por todos, TORRES DEL MORAL, A. *Principios de Derecho constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, tercera edición renovada, Madrid, 1992, vol 1, pág. 235; En general, por todos, LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*, segunda edición, Ariel, Barcelona, 1976. pág. 268.

(9) Los autores que se ocupan del tema niegan que el artículo 88 CE contenga un requisito esencial dentro del procedimiento legislativo. ARAGÓN REYES, M. «La iniciativa legislativa» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 16, págs. 297-298. Sobre cuáles sean los requisitos esenciales, BIGLINO CAMPOS, P. «Los vicios del procedimiento legislativo» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 24, págs. 224 y sigs. en su obra *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, Madrid, 1991.

(10) DÍEZ PICAZO, *Los preámbulos* . . . ob. cit. pág. 175.

(11) *Ibidem*.

caso se suele decir que la exposición de motivos juega un papel similar al de los trabajos parlamentarios, enmiendas y debates que precedieron a la aprobación de la ley. Es decir, puede ser útil para deducir de ellas cual fue la voluntad del autor de la norma, aunque debe advertirse que la Exposición de Motivos pudo ser alterada y serán precisamente de las modificaciones sufridas por ésta de donde hayamos de deducir esa voluntad. En realidad, esa configuración como criterio para la interpretación jurídica la desempeñan los preámbulos mucho mejor que las exposiciones, pues es en aquellos dónde realmente está expresada la voluntad del autor de la norma.

La importancia de la función racionalizadora nos lleva a propugnar una concepción material, no meramente formal, de las exposiciones de motivos. Es decir, no basta con que el Gobierno remita cualquier documento con la rúbrica «exposición de motivos» para que el requisito impuesto por el artículo 88 de la Constitución se considere cumplido. Aunque no se trate de un requisito esencial para la validez del procedimiento legislativo (12) si dicho documento no contiene una fundamentación cabal, razonada y suficiente del proyecto de ley, la Mesa del Congreso podría, y no sólo eso sino que debería, devolver el texto al Gobierno, (o, si era el caso, a los autores de la proposición de ley).

### 3. LOS PREÁMBULOS DE LAS LEYES

Superada la fase de iniciativa legislativa, las exposiciones de motivos pierden su carácter obligatorio. Pasan a ser consideradas, a los efectos de su tramitación parlamentaria, como un artículo más de la ley, susceptible de todo tipo de enmiendas (Artículo 110. 5 del Reglamento del Congreso). Por ello hay que afirmar que el eventual preámbulo no tiene porque coincidir en su contenido con la exposición de motivos inicial. Es más, si el sentido de la ley ha sido alterado por modificaciones sustanciales del articulado de la norma, lo lógico y consecuente es que el preámbulo haya sido corregido en la misma dirección. Por esta razón teleológica es necesario que el debate y votación del preámbulo se produzcan una vez fijado ya el articulado de la ley (13).

Nos encontramos, pues, con un texto introductorio que forma parte de la Ley. El destinatario de la exposición de motivos se ha convertido en el

---

(12) STC. 108/1986.

(13) DÍEZ PICAZO, *Los preámbulos* . . . ob. cit. pág. 182.

autor del preámbulo. Este se dirige ahora, al igual que la ley en su conjunto, a todos los ciudadanos.

Los autores que se han ocupado del tema, generalmente son poco propensos a considerar acertada la existencia de Preámbulos en las leyes (14). A ello no se ajeno el uso propagandístico que la legislación nacional-socialista del Tercer Reich hiciera de los mismos (15). Este dato histórico contribuye a explicar la desconfianza de muchos autores y su recelo sobre el papel de los preámbulos. Pero el hecho de que en los regímenes totalitarios se hubiera hecho un mal uso de estos instrumentos, no basta para emitir un juicio, en abstracto, desfavorable sobre ellos.

Hay que advertir de entrada que el significado de los preámbulos varía según nos encontremos en un Estado democrático o en uno que no reviste tal carácter. El significado originario de los preámbulos en el régimen constitucional (16) aparece vinculado a la vigencia del principio monárquico, y

---

(14) SANTAOLALLA LÓPEZ, F. en un artículo publicado en el número 33 de la *Revista Española de Derecho Constitucional* (Septiembre-Diciembre de 1991), págs. 47 a 64, «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», considera necesarias las exposiciones de motivos en la fase de iniciativa legislativa, pero se muestra contrario a su publicación en las leyes aprobadas, es decir, a su posterior conversión en preámbulos. Sus argumentos principales son los siguientes: ausencia de carácter normativo, pág. 56; superfluo aporte interpretativo, pág. 57; inadecuado uso didáctico, divulgador o propagandístico, pág. 59; incongruencia con el procedimiento legislativo, pág. 61; no exigencia constitucional, pág. 62; ruptura formal de las leyes, pág. 63. También SANTAMARÍA PASTOR ve más inconvenientes que ventajas en la publicación de los preámbulos: «Su operatividad resulta profundamente discutible en el marco de una democracia pluralista, en la que las leyes casi nunca son productos unívocos, cuyo sentido pueda explicitarse en los textos aclaratorios anejos a las mismas». *Comentarios a la Constitución* dirigidos por F. Garrido Falla *ob. cit.* pág. 1272.

(15) MARTÍN CASALS pese a desconfiar también de los preámbulos por el uso propagandístico que de ellos hacen los regímenes dictatoriales, admite su existencia en algunos casos, por ejemplo, leyes de desarrollo constitucional o aquellas que versen sobre materias absolutamente nuevas o que cambien radicalmente la regulación anterior sobre una materia. *ob. cit.* págs. 75-76.

(16) Aunque la exigencia de los preámbulos es, por supuesto, muy anterior a las revoluciones liberales y al propio constitucionalismo. TOCQUEVILLE en su obra *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1858) considera los preámbulos de las leyes, decretos y otras disposiciones jurídicas del Antiguo Régimen como un ejemplo de la «libertad» propia de aquella época histórica. He manejado la traducción de Dolores Sánchez de Aleu. Alianza Editorial, Madrid, 1982. pág. 139. Por su parte MONTESQUIEU en el libro XXIX de *Del espíritu de las leyes*, titulado «De la manera de elaborar las leyes», entre otras cosas dice: «Cuando se aduce una razón para justificar una ley, dicha razón tiene que ser digna de ella. Una ley romana decide que un ciego no puede pleitear porque no ve los ornamentos de la magistra-



en concreto, a la cotitularidad de la potestad legislativa por parte del Parlamento y del Rey (17). La concurrencia de ambas voluntades era necesaria para la producción legislativa.

En este contexto la función que cumplía el preámbulo de la ley estaba en sintonía con la que desempeñan hoy las exposiciones de motivos. El texto preambular estaba concebido para convencer al Monarca de la bondad del proyecto que le era sometido para su sanción (18). Este significado desaparece en el momento en que se extingue la vigencia del principio monárquico.

En un régimen autocrático, como el franquista, los preámbulos encuentran su razón de ser en consideraciones de índole tecnocrática (19). Pretenden acreditar que la regulación adoptada es la única racionalmente posible y a la altura exigida por las circunstancias del momento. Observamos ese espíritu tecnocrático en los preámbulos de las grandes leyes administrativas elaboradas por aquél régimen.

En un Estado social y democrático de Derecho, el preámbulo de una ley puede cumplir una importante función. La que nosotros consideramos está en relación con 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, imponen obligaciones a los ciudadanos.

Evidentemente en un Estado democrático la legitimidad de la ley proviene del hecho de haber sido aprobada mediante el procedimiento establecido por la constitución y las leyes, por los representantes del pueblo (20).

Pero esto no quiere decir que dichos representantes no puedan exponer la justificación política de su intervención como legisladores. Si lo hacen, el preámbulo supondrá una importante ayuda para el intérprete en cuanto

---

tura. Habiendo tantas buenas razones, el dar una tan mala parece hecho a propósito». He manejado la edición de Tecnos, con introducción de E. Tierno Galván, y traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Madrid, 1985. pág. 401.

(17) DÍEZ PICAZO, *Los preámbulos* . . . ob. cit. págs. 204-205.

(18) Sobre esta sanción regia, DE OTTO Y PARDO, I. *Derecho Constitucional* Ariel, 2.<sup>a</sup> edición, Barcelona, 1988. págs. 109-110.

(19) DÍEZ PICAZO, *Los preámbulos* . . . ob. cit. pág. 206.

(20) Esto es algo que en un Estado constitucional como dice SANTAOLALLA, no puede ponerse en discusión, *Exposiciones*. . . ob. cit. págs. 59-60.

podrá encontrar allí cuál fue la voluntad del autor de la norma y utilizarla como criterio para la resolución de las dudas que sobre determinados preceptos del texto normativo pudieran plantearse.

Esta última idea es, en realidad, milenaria, puesto que la conveniencia de que las leyes llevaran preámbulos fue ya puesta de manifiesto por Platón hacia el año 400 a. J. C. en la antigua Grecia. En su obra «Las leyes» (21) el filósofo se planteó si eran preferibles las leyes cortas que prescriben sin rodeos lo que se debe o lo que no se permite hacer, a las leyes largas con preludios a la parte imperativa: «El que escuche así una ley junto a la otra (22) puede discurrir acerca de cada una, si conviene que sean por lo menos el doble de largas, por contener juntamente la persuasión y la sanción, o si sirviéndose solo de la sanción han de quedar de dimensión sencilla». El anciano Megilo responde: «Es propio de la índole lacedemonia, ¡oh, huésped!, el dar preferencia siempre a lo más breve; sin embargo, en lo que toca a la redacción de esas leyes, si alguien me mandara ser juez y me preguntase cuál de las dos quería que se estableciese por escrito en la ciudad, escogería la más extensa. Y conforme a ese ejemplo, en toda ley en que se ofreciese esa dualidad haría la misma elección». Mas adelante se afirma: «Ningún legislador parece haber comprendido jamás que, en cuanto cabe con una multitud ineducada, puedan utilizar dos medios en la legislación, que son la persuasión y la fuerza, y que no se sirven más que de uno de ellos. No legislan, en efecto, combinando la necesidad con la persuasión, sino valiéndose de la fuerza pura».

Platón atribuye por tanto a la ley, y más en concreto al preámbulo de la misma, una función pedagógica. Ello le permite a Sabine afirmar que «Platón representaba la fe griega originaria en que el gobierno se basa en último término en la convicción y no en la fuerza y en que sus instituciones existen para convencer y no para coaccionar (23)». En el mismo sentido Muñoz Arnanu señala: «Platón supera así el problema de la coacción en el derecho

---

(21) PLATÓN, *Las leyes*, Edición bilingüe, traducción, notas y estudio preliminar de J. M. Pabón y M. Fernandez-Galiano. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, 721 e - 722 b.

(22) Las leyes en cuestión son: a) Toda persona entre treinta y treinta y cinco años ha de casarse, de lo contrario será castigada con multas y degradacion. b) Una larga ley, que además de lo anterior contiene una serie de loas a la institución del matrimonio y de razonamientos críticos sobre el celibato.

(23) SABINE, G. *Historia de la Teoría Política*. Traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1975, p. 26.

convirtiendo la ley en instrumento de persuasión y en definitiva de pedagogía, pues sirve para conducir al hombre a su plenitud de ser racional (24)».

Consideramos que esta función pedagógica del Preámbulo debe ser mantenida (25). La ley debe ser obedecida por emanar del órgano competente para su producción, las Cortes Generales, quienes representan al Pueblo español. Ahora bien, ello no es obstáculo para que dicho órgano representativo explique, a través de los preámbulos, las razones por las cuales legisla sobre determinadas materias y por que lo hace de determinada forma, a aquellos a quienes representa (26). El preámbulo se concibe así, también, como un instrumento de comunicación entre los representantes y los representados en un sistema democrático-parlamentario.

Esta función, aunque pueda parecer modesta, es de entidad suficiente para constituir la razón de ser de los preámbulos de las leyes. Gracias a ella, las leyes, que son siempre mandato desde el punto de vista del legislador, se convierten en normas racionales para los destinatarios de las mismas (27). En suma, los preámbulos vienen a satisfacer la exigencia de que los actos de todo poder público estén siempre motivados en un Estado que se configura como «social y democrático de Derecho». No vemos inconveniente alguno en el hecho de que todo poder, incluido el constituyente, al actuar como tal mediante el ejercicio de la potestad de creación jurídica (28) exprese en un texto

---

(24) MUÑOZ ARNAU, J. A. *La educación política como función de gobierno en el Estado*, Eunsa, Pamplona, 1982, pág. 103.

(25) «Para hacer cumplir una ley puede ser muy útil dar la más amplia información sobre las ventajas que se pueden obtener, o también suscitar, por ejemplo con apasionadas evocaciones, el amor a la patria, estados de ánimo favorables a la obediencia». BOBBIO, N. *Teoría general del Derecho*. Debate, Madrid, 1991. pág. 61.

(26) Los preámbulos, por consiguiente, únicamente pueden ser configurados hoy en día como un mecanismo que facilita la efectividad de la responsabilidad política difusa del Parlamento ante los ciudadanos; es decir, son un medio de que los ciudadanos conozcan... «la razón de su obediencia» al tiempo que fuerzan al Parlamento a dar explicación de sus decisiones legislativas y a no olvidar de donde deriva su poder. Ciertamente es que se trata de un modesto instrumento; mas no por ello debe ser despreciado. sobre todo, si se tiene presente que nada es poco en la labor de racionalización del ejercicio del poder y en la, tampoco desdeñable, tarea de favorecer la buena técnica legislativa». DIEZ PICAZO, *Los preámbulos*. . . ob. cit. pág. 206. En contra de lo aquí defendido, SANTAOLALLA LÓPEZ, *Exposiciones...* ob. cit. págs. 57-58.

(27) Sobre la unidad dialéctica mandato-norma, HELLER, H. *Teoría del Estado*, tercera edición en español, versión española de Luis Tobio, Fondo de Cultura Económica, México, 1955. pág. 207.

(28) Sobre la relación poder y derecho. TORRES DEL MORAL, A. *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1991. págs. 33-39.

preambular las razones por las que interviene en la forma en que lo hace y los objetivos que persigue con su intervención (29).

Podemos resumir todo lo anterior en las siguientes afirmaciones:

a) Es necesario mantener la distinción conceptual y funcional entre «Exposición de motivos» y «Preámbulo». Una correcta técnica legislativa debería utilizar con precisión dichos términos.

b) Las «Exposiciones de motivos» que figuran en los proyectos de ley (y también en las proposiciones de ley) permiten al poder legislativo ejercer su función de control político del gobierno, especialmente en los casos en que éste no dispone de una mayoría holgada que le permita sacar adelante sus proyectos. Obligan al mismo tiempo al Gobierno a una labor de racionalización en su iniciativa legislativa. Es preciso por ello defender una concepción material de las mismas.

c) Podemos también, a la vista de lo anterior, definir un preámbulo como el texto introductorio que precede al articulado de un documento normativo y que presentándolo expone las razones por las cuales el autor de la norma interviene como tal así como los objetivos que con su actuación persigue. El preámbulo se configura así como un elemento que pone de manifiesto la continuidad de todo orden jurídico al conectar el pasado —la situación de partida que motiva la puesta en marcha del procedimiento legislativo— con el futuro, —la exposición de los fines a alcanzar (30)—, descripción de la situación a la que se aspira llegar.

d) Los preámbulos cumplen una función educativa o pedagógica que refuerza la legitimidad de la norma e incrementa su fuerza «integradora» (31).

e) A la hora de buscar en los textos introductorios criterios para la interpretación de los preceptos dudosos del texto con el que guardan relación,

---

(29) «Nuestros legisladores trataron siempre de señalar el origen y el por qué de sus mandatos, y nuestro pueblo exige conocer la razón de su obediencia». DE CASTRO, F. citado por DIEZ PICAZO, *Los preámbulos...* ob. cit. pág. 171.

(30) «Toda exposición de motivos de una proposición de ley, necesita apoyarse, explícita o implícitamente, en los fines del Estado». JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1954. pág. 176.

(31) SMEND, R. *Constitución y Derecho Constitucional*, traducción de J. M. Beneyto Pérez. CEC, Madrid, 1985. págs. 78 y sigs.

hay que destacar la mayor relevancia que presentan los preámbulos respecto a las exposiciones de motivos. Y ello porque la voluntad del legislador puede ser inferida directamente del preámbulo, y no así de las exposiciones de motivos, cuyo uso exige una operación deductiva. Las exposiciones de motivos son historia mientras que el preámbulo es siempre el presente actualizado.