



**Biblioteca
IBEROAMERICANA
de DERECHO**

PRINCIPIO, REALIDAD Y NORMA: EL VALOR DE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS (Y DE LOS PREÁMBULOS)

GUILLERMO CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA

Catedrático (acreditado) de Derecho Civil
Universidad de Sevilla

PRÓLOGO

CARLOS ROGEL

Catedrático de Derecho civil



BIBLIOTECA IBEROAMERICANA DE DERECHO

TÍTULOS PUBLICADOS

- La Corte Penal Internacional —soberanía versus justicia universal—**, *Jean Marcel Fernandes* (2008).
- El nuevo derecho de las garantías reales. Estudio comparado de las recientes tendencias en materia de garantías reales mobiliarias**, *Carlos de Cores y Enrico Gabrielli* (2008).
- El divorcio en el Derecho iberoamericano**, *Ángel Acedo Penco y Leonardo B. Pérez Gallardo (Coords.)* (2009).
- La regulación jurídica de la muerte en Iberoamérica, con particular referencia al Derecho cubano**, *Leonardo B. Pérez Gallardo* (2009).
- Código europeo de Contratos**, *Academia de Pavía* (2009).
- Favor debitoris —análisis crítico—**, *Carlos Rogel Vide* (2010).
- El Derecho de Sucesiones en Iberoamérica. Tensiones y retos**, *Leonardo B. Pérez Gallardo (Coord.)* (2010).
- Los tesoros del mar y su régimen jurídico**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2010).
- Teoría y práctica del Defensor del Pueblo**, *Carlos R. Constenla* (2010).
- Derecho civil —método y concepto—**, *Carlos Rogel Vide* (2010).
- Contratos gratuitos**, *Leonardo B. Pérez Gallardo (Coord.)* (2010).
- Buena fe en los contratos**, *Gustavo Ordoqui Castilla* (2011).
- Contratos aleatorios**, *Leonardo B. Pérez Gallardo (Coord.)* (2012).
- El derecho en México**, *Gisela María Pérez Fuentes (Coord.)* (2012).
- Solidaridad contractual. Noción posmoderna del contrato**, *Juan J. Benítez Caorsi* (2013).
- Obligaciones y contratos. Cuestiones actuales**, *Carlos Rogel Vide* (2013).
- Misión, derechos, deberes y responsabilidad del abogado**, *Rodrigo Padilla* (2013).
- El riesgo ambiental**, *Lidia M. R. Garrido Cordobera* (2014).
- El derecho en España**, *Carlos Rogel Vide (Coord.)* (2014).
- De la permuta y otras figuras afines**, *Caridad del Carmen Valdés Díaz* (2014).
- El acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos**, *Ángela Díaz-Bastien Vargas-Zúñiga* (2014).
- Conflictos escolares. Justicia y mediación**, *Johanna Ponce Albuquerque* (2014).
- Sefardíes y nacionalidad española. La Ley 12/2015**, *Carlos Rogel Vide* (2015).
- El Derecho en Colombia**, *Olga Lucía Alfonso Velásquez (Coord.)* (2015).
- Principio, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos)**, *Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla* (2015).

BIBLIOTECA IBEROAMERICANA DE DERECHO

**PRINCIPIO, REALIDAD Y NORMA:
EL VALOR DE LAS
EXPOSICIONES DE MOTIVOS
(Y DE LOS PREÁMBULOS)**

Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla
Catedrático (acreditado) de Derecho Civil
Universidad de Sevilla

Prólogo de
Carlos Rogel
Catedrático de Derecho civil



México, D.F., Madrid, 2015

BIBLIOTECA IBEROAMERICANA DE DERECHO

CONSEJO ASESOR

Carlos Cárdenas Quirós

Universidad de Lima

Mario Castillo Freyre

Profesor principal Pontificia Universidad Católica del Perú

Carlos J. de Cores Helguera

Universidad Católica del Uruguay

Carlos Dario Barrera

Universidad Javeriana de Bogotá

Carmen Domínguez Hidalgo

Universidad Católica de Chile

Aida Kemelmajer de Carlucci

Universidad de Mendoza

Luis Leiva Fernández

Universidad de Buenos Aires

Claudia Lima Marques

Universidad Federal do Rio Grande do Sul

Gisela María Pérez Fuentes

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Leonardo B. Pérez Gallardo

Universidad de La Habana

Josefina del Carmen Quintero Lyons

Universidad de Cartagena de Indias

Fernando Serrano Migallón

Universidad Nacional Autónoma de México

María del Carmen Valdés Martínez

Universidad Veracruzana de Xalapa

COORDINADOR

Carlos Rogel Vide

Universidad Complutense de Madrid

EDITAN:

México

Editorial UBIJUS

Begonias, 6 A, Colonia Clavería

Del. Azcapotzalco, México, D.F.

C.P. 02080

Tfno.: (01 55) 53 56 68 91

Tel./Fax: (01 55) 53 56 68 81

www.ubijus.com

ubijus@gmail.com

España

Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid

Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54

Fax: (34) 91 445 11 26

E-mail: reus@editorialreus.es

<http://www.editorialreus.es>

ISBN: 978-84-290-1872-1

Depósito Legal: M 32768-2015

Diseño de portada: María Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales COMETA, S. A.

Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni las editoriales, ni los miembros del Consejo Asesor, ni el coordinador de la Biblioteca Iberoamericana de Derecho responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

«Los principios del derecho no viven en un mundo aparte,
sino que siguen la tendencia social de la vida»

(ESSER, J:

*Principio y norma
en la elaboración jurisprudencial
del Derecho privado,*
trad., Barcelona, 1961, p. 420)

PRÓLOGO

Conocí al profesor Guillermo Cerdeira —cuyo libro tengo, ahora, el gusto de prologar— hace algunos años, en La Habana, con ocasión de un Congreso Internacional de Derecho de Familia en el que participábamos los dos. Poco después, nos vimos en Ceuta, su ciudad natal, con motivo de la presentación de su libro sobre Constitución y matrimonio, publicado por Reus y diseñado, de algún modo, en Cuba. Desde entonces, hemos colaborado fructífera e ininterrumpidamente, trabando una buena amistad.

Guillermo Cerdeira —justo es recordarlo— pertenece a una escuela de Derecho civil acreditada e hispalense, que reconoció siempre el magisterio del profesor Jordano Barea, profesor entre cuyos discípulos se cuentan Antonio Gordillo —maestro de Cerdeira, a quien este libro va dedicado— y, enseñando todavía, Ángel López y Luis Humberto Clavería, muy estimados colegas, el primero de los cuales me habló del Real Colegio de España en Bolonia, al que fui con el segundo hace casi medio siglo, todo lo cual posibilita una especie de parentesco intelectual por afinidad con Guillermo Cerdeira, civilista, como he dicho, de pro, que ha escrito mucho y sobre muchas materias de la asignatura que profesamos, con querencia particular manifestada, reiteradamente, hacia la hipoteca, la multipropiedad, las servidumbres, los arrendamientos, el matrimonio, la separación y el divorcio, sin olvidar la nacionalidad, la analogía, la interpretación o la prescripción. A mayor abundamiento, Cerdeira ha participado o participa —como investigador o como director— en diversos proyectos, cual el relativo a los sujetos e instrumentos del tráfico privado o el que se ocupa de la autonomía privada, la familia y la herencia. Ha dado conferencias, en fin, en diversas universidades españolas, llevando a cabo estancias de estudio y enseñanza en las de La Habana, Cagliari, Pisa, Oporto y Lion, cuando menos. Curriculum completo, como puede verse, que se extiende a lo largo y ancho de

la asignatura que profesa y que le ha hecho merecedor de su acreditación como catedrático, a la cual seguirá —pronto, si Dios quiere— una cátedra de Derecho civil en la Universidad de Sevilla, de la que es merecedor sin duda.

Hecha esta sucinta presentación del autor, decir que el mismo, no hace mucho tiempo, se puso en contacto conmigo para que escribiera —si lo tuviese a bien— el prólogo de este libro suyo sobre las exposiciones de motivos (y los preámbulos) y el valor asignable a unas y otros, si cosa distinta fuesen. El tema siempre me interesó y me puse, sin pausa, a la lectura del texto. Una vez que lo terminé, hablé con el autor para decirle que apreciaba mucho el esfuerzo realizado, la amplitud de miras y la valentía de sus tesis, pocas de las cuales, empero, compartía, circunstancia que aconsejaba otro prologuista, pues los traductores pueden ser traidores, pero no está documentado que puedan serlo quienes escriben preludios —como gusta decir Guillermo— a las ajenas obras, preludios que, en principio y a lo que parece, han de ser laudatorios y no críticos. El profesor Cerdeira —y no me sorprendió— insistió, con todo, en que escribiera el prólogo, quizás pensando —como pienso yo— que la polémica, por mi anunciada, estaba servida, siendo la misma la sal de la vida. Heme pues, aquí, legitimado y hasta constreñido para disentir.

Permítaseme, con todo y antes, aplaudir. Guillermo Cerdeira, en la monografía que el lector tiene en sus manos, plantea una panorámica amplísima de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos) de las leyes, puestos en relación con los considerandos de las directivas de la Unión Europea, los preámbulos constitucionales y los materiales preparatorios de las leyes, trayendo a colación, para tal hacer, numerosas y selectas sentencias del Tribunal Supremo y del Constitucional, así como una granada bibliografía en la que están autores extranjeros y españoles, ya sean, estos, civilistas, ya constitucionalistas, administrativistas o filósofos del Derecho.

Con este bagaje y junto a los temas directamente objeto de estudio aparecen muchos otros —las normas jurídicas y su contenido, los criterios posibles de interpretación, el papel asignable a la *voluntas legislatoris* y a la *voluntas legis*, la interpretación doctrinal y la interpretación auténtica de las normas, la diferencia entre norma jurídica y disposición legal, la realidad social como criterio a tener en cuenta para la interpretación, la interpretación lógico-sistemática y la interpretación histórica y sociológica, la interpretación meramente declarativa, modificativa y correctora, los principios generales del derecho y su concreción y plasmación, las antinomias, la jerarquía normativa—. Casi un tratado de la interpretación de las leyes al hilo de las exposiciones de motivos de las mismas, expo-

siciones en las que confluyen, a decir de Cerdeira, principios, realidades y normas, tratado al que habría que añadir, además, el estudio realizado sobre los recursos de casación e inconstitucionalidad y las singularidades y características propias de los preámbulos constitucionales.

En suma, está, en el libro, todo lo que hay sobre preámbulos y exposiciones de motivos, como están todos los autores que se han pronunciado sobre unos y otras, ya para hablar de materiales prelegislativos —sitos entre el culto y la polémica— (Salvador), ya de «exposiciones de motivos» en las normas jurídicas (Rovira) y de los motivos que pudieran existir para su eliminación (Santaolalla), ya de preámbulos de las mismas (Díez-Picazo Giménez, Villameriel), ya, en fin, de exposiciones de motivos y de preámbulos —concepto, valor normativo y función interpretativa de unas y otros— (Ezquiaga).

Está todo y todo ha sido tenido en cuenta por Guillermo Cerdeira, independientemente de que, a la postre, éste tome partido por unas tesis, que sabe personales y no compartidas por muchos, tesis que son, en esencia y en lo que interesa, las siguientes:

— Las exposiciones de motivos y los preámbulos vienen a ser lo mismo, independientemente de su denominación, autoría y cronología, siendo, en todo caso, el preludio de una norma jurídica, de cualquier norma jurídica.

— Las exposiciones de motivos son parte —«principal» y real— de la norma motivada.

— Las exposiciones de motivos tienen un lato valor normativo, inferior en rango al de la norma motivada, como interpretación de la «realidad social» y como positivación de los principios generales del Derecho en ellas contenidos.

Como en su momento apunté, disiento de las tesis precedentes, por las siguientes razones:

— Las exposiciones de motivos las presenta el Gobierno a las Cortes obligatoriamente, en base a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución, junto con los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley a los que acompañan, con objeto de explicar, a las mismas, el propósito perseguido y las razones que justifican la presentación de los proyectos referidos, siendo el valor de dicha exposición meramente pedagógico o ilustrativo, como antecedente prelegislativo, que es, de una ley, en el caso de que ésta vea la luz.

Los preámbulos de las leyes, por el contrario, que no son obligatorios en modo alguno, los formulan las Cortes Generales, si quieren, y sus destinatarios son los ciudadanos todos, a los que se indica, en el mejor

de los casos, la esencia, la razón de ser y las principales coordinadas de leyes que, en todo caso, los obligan, con vistas a su mejor entendimiento.

— Ni las exposiciones de motivos ni tan siquiera los preámbulos son, como su propio nombre indica, parte de la norma a la que acompañan. Están antes, son preludio de la misma, como el propio Tierno Galván afirmaba respecto del Preámbulo de la Constitución Española, Preámbulo cuya redacción nadie le discute.

— Las exposiciones de motivos (*rectius*, los preámbulos) no tienen valor normativo alguno, no son normas jurídicas, al no contener mandatos con eficacia social organizadora, no siendo tan siquiera disposiciones legales. Sirven, como mucho y desde la perspectiva de la llamada *voluntas legislatoris*, para llevar a cabo una interpretación auténtica de la norma a la que preceden. No valen, en mi opinión, para identificar la «realidad social» del tiempo en que ha de ser aplicada la ley, pues dicha realidad, cambiante, es, por definición, posterior al momento de la entrada en vigor de la ley dicha y, por consiguiente, del preámbulo de la misma. No contienen, en fin, principios generales, siendo, como mucho, reflejo o concreción de los ya existentes. Por todo ello, no creo posible hablar de antinomias entre el texto expositivo y el articulado, dado que el segundo es normativo, no siéndolo el primero.

Creyendo firmemente lo antes dicho, reconozco, con todo, que, muy frecuentemente, con la expresión «exposición de motivos» se está haciendo referencia al preámbulo de la ley. Sé que, de conformidad con el artículo 114.2 del Reglamento del Congreso, dicha Cámara puede acordar la incorporación de la exposición de motivos como preámbulo de la ley. Me consta que la exposición de motivos, a lo largo del proceso legislativo, se enmienda, se discute, se vota y se modifica. Me consta, también, que lo importante, al final, es tener elementos de juicio que nos sirvan para el mejor entendimiento de la ley —se llamen como se llamen, sean galgos o podencos—. Me resulta incluso curioso, y hasta simpático, en fin, que Guillermo Cerdeira nos diga que se ha movido mucho, a lo largo de sus estudios, entre exposiciones de motivos y que, de algún modo, les ha cogido cariño, teniendo muy presente a Don Pedro Gómez de la Serna, que fue catedrático de Derecho civil de la Complutense y director de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia hace ciento cincuenta años, más o menos.

No comparto yo, sin más, esos afectos por las exposiciones ni por los preámbulos, muchas veces utilizados —cual indica el propio Cerdeira— con fines propagandísticos o grandilocuentes que no encuentran reflejo en el articulado, en tanto que, en otras, se quedan petrificadas, ignorando

las modificaciones habidas en el articulado de la ley a su paso por las Cortes, siendo obsoletas, pues, en el momento mismo de su publicación, ello cuando no contienen afirmaciones que puedan entenderse como salvedades o restricciones a lo dispuesto en las normas jurídicas a las que preceden y no pueden, en modo alguno, modificar o enmendar.

Creo, pues y para terminar, que las exposiciones de motivos y los preámbulos han de ser utilizados, con cuidado, para mejor entender e interpretar la ley, interpretación que, en buena lid, habría de reservarse a los prudentes, a los jurisprudentes, dándoles un tiempo prudencial para tal hacer, lo cual haría deseable que, del mismo modo que tienen un período de *vacatio*, las leyes gozasen de un período mínimo de vigencia o que su modificación, en los primeros momentos, requiriese formalidades y mayorías cualificadas por regla muy general, aunque tal propuesta —que sé arriesgada— sea susceptible de ser criticada inclusive por el autor de las páginas de las que éstas son prólogo.

Felicitaciones, en todo caso, y abrazos a Guillermo Cerdeira por haberlas escrito y por su empeño y honradez intelectual al hacerlo. En sus manos y en las de las gentes como él —pocas— está el futuro del Derecho civil o, lo que es lo mismo y como gusta decir Ángel López, del Derecho propiamente dicho.

Carlos Rogel Vide
Madrid, 11.VI.2015

ABREVIATURAS

- AC*: Actualidad Civil
- ADC*: Anuario de Derecho Civil
- AJA*: Actualidad Jurídica Aranzadi
- Art./arts.*: artículo/artículos
- BOE*: Boletín Oficial del Estado
- CC*: Código civil (español)
- CCAA*: Comunidades Autónomas
- CCJC*: Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil
- CE*: Constitución Española
- Cfr.*: confrontar
- DDAA*: Disposiciones Adicionales
- DDTT*: Disposiciones Transitorias
- DG*: Diritto e Giurisprudenza
- DGRN*: Dirección General de los Registros y del Notariado
- ED*: Enciclopedia del Diritto
- ed.*: edición
- EG*: Enciclopedia Giuridica
- EJE*: Enciclopedia Jurídica Española
- Gius.Civ.*: Giustizia Civile
- GI*: Giurisprudenza Italiana
- LEC/1881*: Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881
- LEC*: Ley de Enjuiciamiento Civil
- LH*: Ley Hipotecaria
- Lib.*: Libro
- LPH*: Ley de Propiedad Horizontal
- LS*: Ley del Suelo
- NDI*: Nuovo Digesto Italiano

- NssDI*: Novissimo Digesto Italiano
- p./pp.*: página/páginas
- RAP*: Revista (Española) de Administración Pública
- RCDI*: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario
- RD*: Real Decreto
- RDCiv*: Rivista di Diritto Civile
- RDGRyN*: Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado
- RDN*: Revista de Derecho Notarial
- RDP*: Revista de Derecho Privado
- RDPatrim*: Revista (Aranzadi) de Derecho Patrimonial
- RDPriv*: Rivista di Diritto Privato
- RGLJ*: Revista General de Legislación y Jurisprudencia
- RJC*: Revista Jurídica de Cataluña
- RJN*: Revista Jurídica del Notariado
- SSTC*: Sentencia/s del Tribunal Constitucional
- SSTEDH*: Sentencia/s del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- SSTJUE*: Sentencia/s del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- SSTS*: Sentencia/s del Tribunal Supremo
- SSTSJ*: Sentencia/s del Tribunal Superior de Justicia
- t.*: Tomo
- TC*: Tribunal Constitucional
- TEDH*: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TJUE*: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- Tít.*: Título
- TS*: Tribunal Supremo
- TSJ*: Tribunal Superior de Justicia
- Vgr.*: Verbigracia
- Vid.*: véase
- Vol./s.*: volumen/es

INTRODUCCIÓN

**LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y LOS
PREÁMBULOS EN DERECHO ESPAÑOL
(Y EN EL HISPANOAMERICANO):
OCASIÓN Y PROPÓSITO DE SU ESTUDIO**

**I. LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y LOS PREÁMBULOS EN
DERECHO ESPAÑOL, Y EN LATINOAMÉRICA: LA PRESEN-
CIA DE UN FENÓMENO «TYPICAL SPANISH» EN EL ÁMBITO
NORMATIVO INTERNO EUROPEO**

Al margen de los preámbulos Constitucionales (tan comunes en cualquier país que tenga una Constitución), y de los Considerandos de las Directivas y Reglamentos europeos (que también aquí trataré¹), y al margen, en buena parte, de las Disposiciones Directivas (siempre articuladas)², que se emplean en algunos países europeos (como lo fue en su momento la República Federal Alemana), cabría decir que la existencia de las Exposiciones de Motivos y de los Preámbulos como prólogo a cualquier tipo de norma (desde una Ley hasta una Ordenanza municipal), constituye un fenómeno «typical spanish»; al menos en el Derecho comparado europeo (no así en el Latinoamericano, donde tal vez también ello refleje cierta influencia de la práctica parlamentaria española del siglo XIX).

¹ A los Preámbulos constitucionales dedicaré el último Capítulo, a modo de epílogo, y a los Considerandos les daré un tratamiento a lo largo del estudio (sobre todo, en notas a pie de página, al no constituir el objeto principal del presente trabajo).

² A cuyo estudio dedica buena parte de su trabajo MARTÍN CASALS, M.: «Preámbulo y disposiciones directivas», en *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1986, pp. 58 y 62 ss, proponiéndolas como modelo a seguir también en nuestro Derecho, con el catalán incluido, por supuesto.

Sin tener tampoco que rememorar tiempos remotos (romanos, medievales...)³, y aunque hubo un tiempo cercano al actual en que las Exposiciones de Motivos fueron utilizadas como mecanismo propagandístico de algunos Estados totalitarios (como el régimen nazi, o el franquista en España)⁴, lo que hoy es típica práctica legislativa española, puede estimarse como un fenómeno «moderno», con raíces decimonónicas (lo que, consabida la historia milenaria de nuestro Derecho, no supone, desde luego, remontarse a precedentes lejanos).

No se justifica, sin embargo, tan novedosa singularidad española porque a ello obliguen el art. 88 de nuestra Constitución (en adelante, CE), y su desarrollo contenido en los Reglamentos de las Cortes Generales (cfr. los arts. 109, 110.5, 114.2 y 124 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y el art. 108.1 del Reglamento del Senado⁵)⁶. Lo que, en cam-

³ A ellos hacen referencia erudita, en la introducción a sus trabajos, ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, M^a.C.: *Valor y función de las «exposiciones de motivos» en las normas jurídicas*, Santiago de Compostela, 1972, pp. 52 y 53; MARTÍN CASALS (pp. 73 y 74). También se refieren ROVIRA (p. 41), y, con él, TAJADURA TEJADA, J.: *El preámbulo constitucional*, Granada, 1997, p. 15, a textos de PLATÓN y, siguiéndole, de CICERÓN, acerca de la conveniencia, por su función educativa y persuasiva, que puede cumplir —lo que ellos llamaban— el preludio, el elogio de la ley.

⁴ Según nos explican, MARTÍN CASALS (p. 75), o SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Exposiciones de Motivos de las Leyes: motivos para su eliminación», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n^o 31, 1991, pp. 53, 54 y 56.

⁵ Permítasenos aquí, en nota, reproducirlas todas ellas. Del Reglamento del Congreso de los Diputados toca reproducir las siguientes normas: el art. 109: «*Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente*». El art. 110.5, que dice: «*A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos*». También el art. 114.2: «*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 preámbulo de la ley*». Y el art. 124: «*Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas*». Y dice, por último, el art. 108.1 del Reglamento del Senado: «*Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores*».

⁶ EZQUIAGA GANUZAS, Fco.J.: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos», en *Revista vasca de Administración*

bio, no puede decirse de los Considerandos de Directivas y Reglamentos europeos, cuya obligatoriedad viene impuesta en la propia Constitución Europea⁷. Pero aquellas normas nuestras⁸ solo obligan a la presencia de dicha parte expositiva en la propuesta legal —de estricta ley, se trate de un Proyecto o de una Propuesta—, mas no ya en el texto legal final. De hecho, así ha sucedido en alguna ocasión con alguna delicada reforma legal (contenida en algunos Estatutos de Autonomía, cuando la actual democracia española daba sus primeros pasos⁹, o en alguna reforma en materia de Derecho de familia, como, por ejemplo, sucedió con las reformas del CC en 1981¹⁰).

En efecto, según aquel art. 88 CE: «*Los proyectos —dice— de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes nece-*

Pública, nº 20, 1988, p. 29 (nota 8), también hace referencia a los anteriores Reglamentos parlamentarios habidos en la Historia parlamentaria española, donde se disponía la oportunidad de que el autor y proponente de la ley hiciera una exposición oral —no necesariamente escrita— de los motivos de dicha ley ante el Parlamento.

⁷ En efecto, en el caso de los Considerandos de Reglamentos y Directivas Europeas sí es obligada su presencia, por imposición del actual art. 253 del Tratado de la Constitución Europea (antiguo art. 190): «... *los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones del Consejo, deberán ser motivadas y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado*» (a lo que cabe añadir el punto 10.2, sobre finalidad de los Considerandos, de la Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/es/techleg/10>, cuando lapidariamente dice: «*La motivación de los reglamentos, directivas y decisiones es obligatoria...*»).

⁸ Según aclaran MARTÍN CASALS (p. 62); SANTAOLALLA (pp. 55, 62 y 63); DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M.: «Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)», en ADC, 1992, pp. 506 a 508; TAJADURA (1997, p. 10), siguiendo éste a Martín Casals; y, en cierto modo, también DORREGO DE CARLOS, A.: «Comentario al art. 88», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, dir. O. Alzaga Villamail, Madrid, 1998, p. 323 ss.

⁹ Como puede verse referenciado en SANTAMARÍA, J.A.: «Artículo 88», en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, p. 1271, nota 7.

¹⁰ Y sin que tal omisión constituya motivo de inconstitucionalidad por incumplimiento del art. 88 CE, según dijo la STC de 12 noviembre 1982 (y nos recuerda SANTAOLALLA, *cit.*), por tratarse, según explican DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ (pp. 506 y 507), y SANTAMARÍA (pp. 1270 y 1271, con nota 7), de una irregularidad meramente formal no invalidante. Porque, según lo justifica DORREGO DE CARLOS (pp. 321 y 322), la Exposición de Motivos como parte de la ley no es comparable con la motivación de un acto administrativo o de una sentencia, donde la falta de tal motivación supondría una indefensión para el administrado o para el justiciable; cosa que, evidentemente, no sucede con la posible motivación de las leyes.

sarios para pronunciarse sobre ellos» (igual sucede con el art. 74.1 de la Constitución griega, y un tanto de lo mismo puede decirse de la francesa¹¹ —«*Todo proyecto y toda proposición de ley irán obligatoriamente acompañados por una exposición de motivos...*», dice la norma griega—, sin que, no obstante, sus leyes —ni las galas, ni las griegas— contengan finalmente dicho Preámbulo¹²); y muy claro lo deja dicho el art. 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «*Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar —dice— dicha Exposición de Motivos como preámbulo de la ley*».

Que las Exposiciones de Motivos y los Preámbulos constituyan hoy una singularidad propia del Derecho español e hispanoamericano, en general y no solo del Constitucional, se explica por haberse convertido tal práctica en uso habitual del Parlamento español desde aquellos tiempos en que se promulgaron, antes del CC de 1889, leyes tan importantes como la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, la Ley Hipotecaria de 1861 (siendo autor de sendas Exposiciones de Motivos D. Pedro Gómez de la Serna), o la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (cuya Exposición de Motivos vendría de la pluma de D. Alonso Martínez)¹³. En esos y otros casos, uno de los miembros de la comisión redactora de la Ley, que lo hacía por encargo del órgano con verdadero poder normativo (fuese el Parlamento o el propio Gobierno), justificaba de esa manera, como cumplimiento de aquel encargo, el contenido de la norma que presentaba para su debate y, en su caso, aprobación¹⁴.

¹¹ Que dice en su art. 69: «*El Consejo Económico, Social y Medioambiental emitirá, a requerimiento del Gobierno, su dictamen sobre los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto, así como sobre las proposiciones de ley que le sean sometidos*».

¹² Dato éste que advierten como muestra de la singularidad española, SANTAOLALLA (p. 54); EZQUIAGA (p. 29, nota 8); y DORREGO DE CARLOS (p. 332, nota 55).

¹³ Prescindo, de nuevo, en ese elenco de hacer mención de los preámbulos que han acompañado prácticamente a todas nuestras Constituciones, desde la de 1812. A su valor, desde luego, me referiré en el epílogo de este trabajo.

¹⁴ Según explica SANTAOLALLA (pp. 49 y 50), frente a la opinión de MARTÍN CASALS (p. 75), quien sorprendentemente, tras rastrear unos orígenes medievales de esta parte de la norma, considera que durante el liberalismo no habrá tal práctica, resurgiendo verdaderamente en los Estados totalitaristas del siglo XX. He de aclarar también, que algunas de las Exposiciones de Motivos indicadas en texto no fueron siempre presentadas con la propuesta legal, ni siempre debatidas en el Parlamento. A la posible importancia de tales circunstancias volveré en el siguiente Capítulo al delimitar, conceptual y formalmente, este fenómeno de las Exposiciones de Motivos.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN: LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y LOS PREÁMBULOS EN DERECHO ESPAÑOL (Y EN EL HISPANO- AMERICANO): OCASIÓN Y PROPÓSITO DE SU ESTUDIO	17
I. Las Exposiciones de Motivos y los Preámbulos en Derecho espa- ñol, y en Latinoamérica: la presencia de un fenómeno «typical spanish» en el ámbito normativo interno europeo.....	17
II. Ocación —personal— y propósito —general— del presente estu- dio sobre Exposiciones de Motivos y Preámbulos	21
III. El valor de las Exposiciones de Motivos, según la doctrina oficial; y la necesidad de su justificación	25
CAPÍTULO PRIMERO: ¿QUÉ SON, Y QUÉ NO SON, LAS EXPO- SICIONES DE MOTIVOS?	31
I. Una primera aproximación a las Exposiciones de Motivos y a los Preámbulos: la indiferencia de su denominación, autoría y crono- logía. Y la importancia de su aprobación conjunta con el resto de la ley	31
II. Delimitación —formal— de las Exposiciones de Motivos y Preám- bulos como el preludeo de cualquier norma jurídica.....	36
III. El <i>quid</i> de la cuestión: la delimitación —sustancial— de las Expo- siciones de Motivos: principio, realidad y norma	38
CAPÍTULO SEGUNDO: LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y SU AMPLIO VALOR JURÍDICO-NORMATIVO	41

I. La consideración «oficial» de las Exposiciones de Motivos como parte formal de la norma motivada, carente, por sí misma, de valor sustancialmente normativo, y continente, tan solo, de un valor jurídico interpretativo	41
II. Mi consideración de las Exposiciones de Motivos como parte —«principal» y real— de la norma motivada: su lato valor normativo, inferior en rango al de la norma motivada, como interpretación de la «realidad social» y como positivación de los principios generales del Derecho en ellas contenidos. <i>Unum sed non idem</i> ..	44
CAPÍTULO TERCERO: LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS Y SU TRIPLE FUNCIÓN: FUNDAMENTADORA, INTERPRETATIVA E INTEGRADORA	59
I. Las Exposiciones de Motivos y su previa función informadora —de la realidad— e inspiradora —de los principios— de la norma motivada	60
II. El valor jurídico interpretativo de las Exposiciones de Motivos....	64
1. El valor interpretativo de las Exposiciones de Motivos, según su autoría: ¿interpretación doctrinal autorizada o, más bien, auténtica, aunque no vinculante? Desde el miedo a un pasado, ya superado, hasta el carácter no vinculante de cualquier interpretación auténtica.	64
2. Las Exposiciones de Motivos, en sí mismas, como criterio de interpretación —lógico y sociológico— de la norma motivada, y también del entero sistema jurídico.....	73
2.1. Las Exposiciones de Motivos, en su expresión «principal», como antecedente y fundamento de la ley: el tránsito de la interpretación histórica (fundada en la <i>voluntas legislatoris</i>), a la interpretación lógico-sistemática (expresiva de la <i>ratio legis</i> , de los principios que inspiran —e interpretan— la norma motivada y su entorno normativo)	74
2.2. Realidad social y <i>occasio legis</i> : el valor interpretativo sociológico de las Exposiciones de Motivos	82
2.2.1. Entre la creación y la petrificación del Derecho: fines, peligros y fronteras de la interpretación sociológica o evolutiva: su confrontación con la interpretación histórica y la gramatical	84
2.2.2. La necesidad de que la nueva realidad social, en cuanto probada y consolidada, esté directa o indirectamente «juridificada»	89
2.2.3. El valor interpretativo auténticamente sociológico de las Exposiciones de Motivos a fin de interpretar otras leyes, coetáneas o anteriores, a la motivada.....	95

3. Resultados posibles de la interpretación —lógica y sociológica— fundada en las Exposiciones de Motivos: ¿meramente declarativa, modificativa, o también correctora de la norma? ...	100
3.1. La posibilidad, pacíficamente admitida, de la interpretación declarativa y de la modificativa; pero, ¿ <i>quid</i> con las antinomias habidas dentro de la propia ley, entre su texto expositivo y el normativo?	100
3.2. El problema de la interpretación correctora y el de las antinomias internas habidas, entre el texto expositivo y el articulado, dentro una misma norma.....	102
3.2.1. Las antinomias internas de la ley y su posible corrección: ¿un problema de jerarquía entre textos expositivos y normativos, o, más bien, de búsqueda del principio contenido en la ley (sea en su Exposición o en su articulado)? Hipótesis problemáticas y criterios de solución.....	102
3.2.2. Posible corrección de la ley desde su interpretación sociológica a partir de la «realidad social» contenida en la Exposición de Motivos de leyes, coetáneas o posteriores a la interpretada.....	116
III. ¿Y la función integradora de las Exposiciones de Motivos?	125
1. La «realidad social» contenida en los Preámbulos: como posible reflejo consuetudinario y como posible presupuesto de la analogía	125
2. Las Exposiciones de Motivos y la función integradora de los principios generales del Derecho en ellas positivados.....	129
CAPÍTULO CUARTO: LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS COMO FUNDAMENTO CASACIONAL Y DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	135
I. Las Exposiciones de Motivos y su ineptitud como fundamento exclusivo de los recursos de casación y de inconstitucionalidad, según nuestra jurisprudencia.....	135
II. Concordancia de dicha ineptitud con el contenido «ocasional» y «principal» de las Exposiciones de Motivos	139
EPÍLOGO: LOS PREÁMBULOS CONSTITUCIONALES.....	147
I. La «peculiaridad» de los Preámbulos Constitucionales: su valor político y, también, jurídico-interpretativo: la plena concordancia «principal» entre el Preámbulo y el articulado de nuestra Constitución.....	147
II. Su más singular incidencia en materia de interpretación evolutiva.....	151

1. Un breve, pero necesario <i>excursus</i> sobre la lógica aplicabilidad de la interpretación evolutiva en las normas Constitucionales ..	151
2. La interpretación sociológica de nuestra Constitución desde la «realidad social» contenida en el Preámbulo de la Constitución Europea, y de cuantos Tratados Internacionales, coetáneas o posteriores a ella, se integren en el orden jurídico interno	155
ÍNDICE CRONOLÓGICO DE JURISPRUDENCIA	163
BIBLIOGRAFÍA	165

