

A exposición de motivos das normas: reflexións a corrente cálam

Profesor titular de dereito
administrativo.
Universidade de Santiago
de Compostela

Pablo González Mariñas

1. Introducción

Non adoitan as exposicións de motivos das normas suscitar demasiada atención entre os administrativistas, a pesar da tradición coa que o tema conta na filosofía xurídica e a pesar tamén da peculiar complexidade da elaboración e da expresión da produción normativa deste carácter.

A lectura do estudo de Carolina Rovira Flórez de Quiñones, "Valor y función de las Exposiciones de Motivos en las normas jurídicas", (1972), que, malia a data de publicación, segue rendendo evidente utilidade, pon de manifesto moitos dos problemas que aquelas formulan con carácter xeral. Hoxe en día, sen embargo, a cuestión, cando se trata, adoita abordarse dende o enfoque máis utilitario da moderna "técnica lexislativa". Pero, aínda dentro dela, non se lles outorga ás exposicións de motivos especial atención.

Iso non é estraño se se considera a súa falta de carácter normativo e, sobre todo, se se atende ós resultados do uso frecuentemente torpe ou incorrecto destas, que lles resta valor e utilidade.

Entendo, sen embargo, que tal desatención é inconveniente, polo menos por dúas razóns. Dunha parte, porque o preámbulo dunha lei é, ou debe ser, a expresión das razóns que levaron a dictala. Non só iso, como se verá, pero ante todo iso e, en consecuencia, un instrumento revelador dun exercicio democrático e transparente do poder normativo; un exercicio non críptico, escuro ou arbitrario, senón que explica as súas medidas, para afastarse da simple imposición sen máis, aínda que aquí esteamos falando do por natureza prepotente poder legislativo. E, doutra parte, dígase o que se diga, porque as exposicións de motivos, se se elaboran correctamente, achegan un alto valor interpretativo da norma que non debe ser desbotado. Resultaría absurdo que por un uso en ocasións incorrecto ou carente de rigor se abolise unha parte para min substancial do texto legal (ou normativo doutro rango).

Xa se ve polo dito que non comparto as opinións que avogan pola súa desaparición. É coñecido nesta liña o artigo de Santaolalla, "Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación", que fundamenta o seu criterio, ademais de na ausencia de carácter de normativo das exposicións de motivos, noutros argumentos, como o seu frecuente uso didáctico, divulgador ou propagandístico, a súa superflua achega interpretativa ou a súa incongruencia ou desaxuste co procedemento parlamentario. Entendo, sen embargo, que o seu carácter non normativo non minora outras utilidades innegables como a antedita, de manifestación de exercicio democrático do poder normativo, de fundamentación, de ilustración, clarificación e, sobre todo, interpretación, sen que sexa facilmente comprensible a aludida expresión de "superflua achega interpretativa". E os outros argumentos é claro que se basean en esencia no mal uso que ás veces se fai das exposicións de motivos: tales razóns (uso divulgador ou propagandístico) non son invocables respecto dos preámbulos correctos, senón só das súas manifestacións patolóxicas ou abusivas. Pola súa parte, a incongruencia co procedemento parlamentario semella unha razón de parte e puramente formal: non só pode ser corrixida coa posta en práctica dos debidos mecanismos ou instrumentos regulamentarios, senón que debe facerse, porque mala será sempre a norma que, por causas puramente procedementais, non permita que o Parlamento explicite cumpridamente a súa razón política e xurídi-

ca de adopción dunha determinada medida. As reflexións ben coñecidas de Pendas García (“Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa”), poden resultar ben útiles respecto disto.

Doutro lado, o argumento que o mesmo autor (Santaola-lla) expresa noutro traballo (“Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley”), na idea de que, como é esencial que nos anteproxectos figure unha exposición de motivos, esta deixa de ter sentido unha vez aprobada e promulgada a lei, devén, na miña opinión, da errónea consideración de que a exposición non forma parte de lei. Certo é que non constitúe articulado dispositivo, pero si parte expositiva da norma e, en canto a tal, elemento substancial desta. Non só as cámaras poden emendala, ó igual que o articulado, senón que, en termos máis substantivos, forma parte do corpus legal. Negalo é tanto como nega-lo seu valor futuro interpretativo, sobre o que o Parlamento tamén se pronuncia. Nunca un texto legal é capaz de expresar no seu articulado, conciso e imperativo, toda a riqueza de matices, o *background* da lei e o alcance e a medida dos instrumentos xurídicos que pon en práctica. Concordo, por iso, coa opinión de Abajo Quintana cando no seu traballo “Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad”) afirma que “precisamente en la Exposición de Motivos se contienen múltiples criterios que pueden servir para interpretar oscuridades surgidas dentro de las disposiciones de la propia ley”.

E xa se ve tamén polo dito que tampouco comparto o uso restrictivo das exposicións de motivos que, dende posicións máis cautelosas, se propugna noutras ocasións. É o caso do coñecido colectivo Gretel, proclive a incluílas só en leis moi importantes (de desenvolvemento constitucional, bases, de alcance institucional ou solemne, de contido técnico ou científico, de modificación radical da lexislación anterior, e de excepción). Certo é que tal enumeración recolle as leis de contido máis transcendente, pero aínda así non acerto a comprender que se defenda a súa exclusión nas restantes. Nin sequera, como fai Martín Casals, quen baixa un banzo máis, e se mostra partidario da súa supresión cando se trate de leis que pretendan alcanzar “obxectivos obvios” ou se dicten “en ocasións de actividades lexislativas rutineiras”. Poucas cousas hai obvias no dereito e, aínda no caso das chamadas “leis seriadas”, non está de máis que se razoe o porqué de tal procedemento ou criterio, sempre digno de explicación e matización no seu ámbito e técnicas.

¿Por que tantas facilidades ó procedemento normativo, so-

bre todo governamental? A exposición de motivos dificilmente resulta superflua, ata obriga ó poder a explicarse ou xustificarse e, sempre constitúe un achegamento interpretativo útil. E o útil debe ser necesario; e o necesario esixible. En todo caso, isto que digo precisa dalgunha aclaración.

2. Función e utilidade das exposicións de motivos

Adoita dicirse que tales exposicións ou preámbulos constitúen o obrigado pórtrico das disposicións normativas, sobre todo das de rango legal. E nese termo, "obrigado", opera xa unha carga significativa de motivos. Hai, en primeiro lugar, consideracións de pura lóxica: quen norma, (quen establece preceptos cogentes debe explicar antes de dicta-la parte dispositiva –*nihil sine ratione faciendum est*– as razóns de por qué se dicta tal norma), cáles son os criterios que a inspiran e cáles as técnicas ou instrumentos xurídicos que se adoptan como máis idóneos para o fin normativo perseguido. Porque, como di o adaxio clásico, *sine causa nulla obligatio*.

Diríase así que, salvadas as distancias, o preámbulo cumprenas normas unha finalidade comparable á motivación nas resolucións singulares: explica-lo íter que levou ó órgano que emana o acto a adoptar xustamente esa resolución e non outra, e a adoptala con axuste ó ordenamento, ás competencias e ó fin. A motivación permitirá despois un adecuado control da legalidade e ata da oportunidade do acto, especialmente importante para depurar calquera decisión arbitraria, discriminatoria, afastada do servizo ós intereses xerais e, en definitiva, tinxida de desviación de poder.

Sendo paragonable o sentido da motivación singular e o do preámbulo dunha norma, non é, sen embargo, a súa finalidade inmediata. A exposición de motivos evoca primariamente cuestións de interpretación da norma. Claro que dunha axustada interpretación debeñen virtualidades do control último da aplicación. Pero o prioritario é aquí a explicación aberta e comprensible das razóns da norma, da competencia para dictala, da medida do seu uso, e das técnicas arbitradas para conseguilo seu fin. Todo iso ha de facilita-la sempre necesaria tarefa hermenéutica, se ben nela a exposición de motivos será, ó igual ca outros documentos e antecedentes, non o único, senón un dato interpretativo máis.

Para iso non fai falta darlles ás exposicións de motivos carácter normativo. Non faltaron opinións neste sentido. Pero parece excesivo. Como dicía D. Federico de Castro, "las exposiciones de

motivos no son ley", pero iso si "llevan la autoridad de haberla redactado alguén que intervino o conoció de cerca la intimidad de la obra legislativa...". E así o expresou tamén o Tribunal Supremo en repetidas ocasións e dende hai tempo (SSTS 25 febreiro 1943, 14 outubro 1965, etc.) e tamén o propio Tribunal Constitucional (Sentencia do 12 de decembro de 1981). Pero, ademais, resulta inxustificable e inoportuno. O que o lexislador pretenda de inmediato efecto xurídico cogente debe figurar claramente expresado no articulado. A función da exposición de motivos, en todo caso para min inescusable, é outra: facilita-la xustificación e a interpretación histórica, sociolóxica e xurídica da norma. Suprimila, como di Abajo Quintana, "sería tanto como suprimir los debates contenidos en el Diario de Sesiones que, en múltiples ocasiones, sirven también para determinar cuál fue la voluntad del legislador al regular una determinada materia".

Pero é máis: pódese tamén obter innegable proveito da análise dos aspectos sintácticos da exposición de motivos (a conexión dos elementos do seu discurso), dos aspectos semánticos (ou de significado dos termos e expresións utilizados), e de cuestións lóxicas (consecuenciais, analóxicas) e, en fin, ata das fórmulas de estilo utilizadas que, en visión semiótica, poden revelar facetas escuras ou non expresamente consignadas na parte dispositiva da norma. Tamén se poden poñer de manifesto outros moitos aspectos importantes para a interpretación, como é o caso dos preámbulos inflados de prolixas xustificacións que fan pensar ben na falta de seguridade e de confianza do que lexisla nos seus propios criterios, ben na súa conciencia difusa pero preocupante de ir contra corrente de amplas capas da opinión social. Tamén revelar que a norma é filla dunha ansiedade puramente económica. Ou o propósito último do lexislador, que é en ocasións puramente admonitorio (díctase a norma porque hai que facelo, sen moita vontade de que se cumpra) e outras veces, en cambio, manifesta claramente a intención dunha esixencia de cumprimento rigorosa.

En ocasións, como se dirá, a exposición de motivos é puro adorno inútil, que cumpre torpemente as esixencias da transparencia normativa ou resulta manifestación inverecunda de simple propaganda política.

Nin sequera nestes casos de uso distorsionado e perturbador resultará inútil a exposición de motivos, porque permitirá detectar unha concreta vontade, de arbitrariedade ou lixeireza, que influirá na valoración da parte dispositiva e na súa interpretación. Naturalmente, se a exposición non está viciada por tales móbiles a súa utilidade verase acrecentada. Será a demostración expresa

de que a norma non obedece ó capricho de quen a fai nin a razóns crípticas ou arbitrarias; a expresión de que, para responder ó exercicio democrático do poder, a norma se basea en razóns obxectivas, que procuran satisfacer un fin público, individualmente compartido ou non, pero explicado e razoable: servizo obxectivo ós intereses xerais e comportamento razoable da Administración que a emana. E podería ou debería ser tamén o vehículo de expresión das esixencias emerxentes da elaboración normativa: a factibilidade do dereito creado e a súa utilidade, no longo camiño do dereito “formal” ó dereito “útil” e a súa previa e moitas veces necesaria avaliación.

Dende esta perspectiva, a exposición de motivos non é residuo literario das normas nin un entorpecemento da imposición libre da vontade parlamentaria, senón un útil instrumento de explicación, interpretación e ata control democrático. En definitiva, se a exposición está ben elaborada, explica a situación que se pretende abordar normativamente, determina a competencia para facelo, recorda e delimita o dereito precedente, fixa o fin ou o obxectivo buscado e dá conta da súa necesidade e conveniencia, razoa o *quid novum* que introduce e xustifica o por qué e o alcance dos procedementos e das técnicas xurídicas que se poñen en práctica. E cando, inevitablemente, se impoñan as novas pautas xa emerxentes na elaboración normativa, servíralle tamén de soporte ó razoamento sobre a previa avaliación da norma e a súa solvencia, factibilidade e conveniencia útil.

Se é así, e así debe ser, a exposición de motivos encerra un alto valor e utilidade, sen que a necesaria distinción entre a *mens legis* e a *mens legislatoris* deba utilizarse para invalidala.

A lóxica e as pautas de exercicio democrático e razoable do poder, impoñen, pois, que tal preámbulo constitúa obrigado pórtico dos textos normativos. E non é que tal virtualidade constitúa un “invento” moderno. Por máis que hoxe nos pareza que, ó falar dunha Administración non impositiva senón dialogante e razoadora, estamos descubrindo algo novo, en realidade trátase de algo innato á verdadeira democracia de hoxe e de sempre. Xa Cicerón, reflexionando sobre “as leis” de Platón (e o seu entusiasmo por que non faltase nelas un preludio ou proemio explicativo das súas razóns), coincidía con el en que “lle convén algunhas veces á lei persuadir, e non impoñelo todo pola forza e a ameaza”.

Sen dúbida, a exposición de motivos resulta primordial nas normas de rango legal, pola transcendencia, a xeneralidade e o grao de innovación xurídica que implican. E nelas non adoita faltar. Pero non estaría de máis que, imitando o que a LRX-PAC

impuxo para practicamente tódolos actos (motivación), a súa inclusión se xeneralizase en termos rigorosos para tódalas disposicións de rango regulamentario. É habitual, dende logo, que anteceda a decretos e ordes ministeriais, pero ás veces omítese e, con frecuencia, redúcese a termos formais que nada explican nin xustifican.

O valor motivador destas exposicións foi resaltado e ata esixido como necesario e conveniente en moitas ocasións. Díxose, por exemplo, que a lei debe explicita-lo motivo polo que o lexislador elixiu unha determinada opción; que non debe limitarse a cita-lo título competencial en razón do que actúa, senón por qué elixiu ese título e non outro e por qué o desenvolve ata un punto determinado (pénsese, por exemplo, na lexislación básica). E o lugar idóneo para iso ha de se-la exposición de motivos (Tudela Aranda, "La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa"). Incorporar a ela as razóns da decisión política finalmente adoptada polo Parlamento –di o mesmo autor– "supone aportar un importante elemento de juicio a posibles dudas y conflictos. El Tribunal Constitucional no se vería vinculado por lo allí señalado, pero si supondría un importante dato a tener en consideración. La inclusión de este razonamiento en los preámbulos es, a mi parecer, un importante argumento a favor del mantenimiento de esta parte de las leyes en nuestro derecho".

3. Obrigatoriedade constitucional e legal

As razóns expostas non deben ser inconsistentes, porque o noso ordenamento lle deu carta de natureza a esta obrigatoriedade das exposicións de motivos. Non se trata, polo tanto, dunha consecuencia só moral, imposta polas novas pautas do exercicio do poder, non só executivo, senón tamén xudicial –recórdese a obrigatoriedade constitucional de motiva-las resolucións xudiciais– e, neste caso, normativo. Trátase, ademais, dunha obriga establecida, aínda que con limitacións, polo noso ordenamento. En efecto, tanto o artigo 88 CE como o 100 do Regulamento do Congreso dos Deputados dispoñen que os proxectos de lei que o Goberno lles remite ás Cortes "irán acompañados dunha exposición de motivos".

Esta esixibilidade constitucional e legal da exposición de motivos non é caprichosa. Responde ó seu indubidable valor e utilidade, ó explica-la axioloxía da norma, a súa correcta emanación en razón dun título adecuado e permiti-la súa mellor interpretación.

Non se xustifican ben, pois, aqueles intentos da súa supresión ou restrición. Nin se entende tampouco que en case tódalas recompilacións lexislativas, segundo o costume, se recolla só a parte dispositiva e case nunca o preámbulo ou a exposición de motivos. Só razóns de estreita economicidade impuxeron este criterio, infausto en todo caso para calquera xurista ávido de coñece-la intrahistoria da norma e as súas razóns últimas.

A esixibilidade ten, sen embargo, as súas limitacións. Podería dicirse que non se trata dunha obriga estritamente xurídica, senón máis ben política e formal, xa que a súa inobservancia polos executivos non supón a invalidez do procedemento gobernamental lexislativo e, para os parlamentos, a liberdade é aínda maior, xa que obviamente poden emendar ou suprimilo preámbulo, e quedará en todo caso a decisión de incorporalo ou non como exposición de motivos en mans da Comisión lexislativa correspondente, como sinala o art. 114 do Regulamento do Congreso (López-Medel Bascones, "La elaboración técnica de los proyectos de ley").

Por outra parte, a xurisprudencia constitucional non é nada proclive á revisión das exposicións de motivos que, pola súa carencia de valor normativo –di– non poden ser obxecto de recurso de inconstitucionalidade (STC 150/1990). Hai outros pronunciamentos máis matizados, como a STC 36/1981, e sobre todo (como relata López Guerra) a 86/1989, na que a exposición de motivos dunha lei é empregada "como un factor máis para llegar a conclusiones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ésta". Nesta sentenza –conclúe López Guerra– "se estiman relevantes los objetivos expresamente señalados por el legislador en la Exposición de Motivos, a efectos de determinar el carácter básico de determinadas normas", "La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional".

4. Circunstancias que minoran o seu valor

Ademais do dito, é certo tamén que o indubidable valor das exposicións de motivos aparece con frecuencia diminuído por diversas circunstancias. A primeira, á que xa me referín, é a mala calidade de moitas delas, que nada din ou dino torpe e confusamente. O propio López-Medel escribiu que resulta frecuente que "se conviertan en piezas rutinarias, inexpresivas a veces, reiteradas del contenido dispositivo y que, en ocasiones, más que enmarcar la Ley, lo que hacen es excusar errores anteriores cuando no hacen unas desmedidas alabanzas a la nueva Ley; como suelen ser redactadas por quienes las han elaborado, se

convierten así en un autoelogio digno de ser colocado en un marco de la pared (exclusivamente del autor, se entiende)". Outras veces o tema é aínda máis grave, xa que hai exposicións de motivos que parece que foron redactadas xustamente co propósito de que o destinatario non se decate do contido da norma á que anteceden. Recolle Martín Rebollo no seu traballo "La técnica legislativa: reflexiones discretas sobre el método y el procedimiento", un exemplo, entre os centos posibles, ben revelador do que digo. Trátase non dunha lei, senón dunha Orde, do 28 de novembro de 1978 (BOE do 30), que inclúe este enigmático preámbulo:

"Mediante Orden del Ministerio del Interior de 11 de julio de 1938 se constituyó la Junta cuyos fines fueron determinados en su artículo 1. Su composición, regulada en el art. 2, fue modificada por Orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de enero de 1954. Cumplidos en su mayor parte los cometidos asignados a la citada Junta, resulta aconsejable, en orden al establecimiento de los objetivos benéficos que constituyen sus fines últimos, proceder a una nueva reorganización toda vez que, dado el tiempo transcurrido, se han originado numerosas vacantes, reiterando el encargo que le confirieron las aludidas Ordenes Ministeriales.

En su virtud, dispongo:

Primero. La Junta creada por Orden de 11 de julio de 1938 y modificada por Orden de esta Presidencia de 16 de enero de 1954, quedará constituida de la siguiente forma [...]"

¿Podería entender alguén, pregúntase con razón Martín Rebollo, coa soa lectura do Boletín Oficial do 30 de novembro de 1978, a que se refería a orde citada?: Dificilmente. Habería que ir busca-la orde de 1938 mencionada e descubrir que a agora reproducida ben podería ter un título máis sinxelo: "Orden por la que se modifica la composición de la Junta Nacional de Homenaje a D. José Calvo Sotelo...".

Unha segunda razón da minoración práctica do valor das exposicións de motivos radica no seu, en ocasións, carácter politicamente "vingativo" respecto da lexislación anterior e que o novo texto vén substituír. Por sorprendente que pareza, hai preámbulos que se desacreditan pola zafiedade desta actitude. Máis que explica-las razóns e as bondades do novo texto, rexéitase simplemente o anterior e, ás veces, sen consideración técnico-xurídica ningunha, por ser "producto" dun determinado réxime político. Por afortunada que politicamente resulte tal desaparición, iso non frustra necesariamente de por si a virtualidade ou a corrección das técnicas xurídicas que o texto deseña. A exposición de motivos da vixente LRX-PAC é un bo exemplo

deste carácter, como González Pérez e González Navarro expresaron en repetidas ocasións.

Unha terceira circunstancia negativa é de carácter parlamentario. O Regulamento do Congreso (ó igual cós das cámaras autonómicas) prescribe que, para efectos de formulación de emendas, a exposición de motivos terá o carácter de artigo (artigo 110.5). Isto é positivo e coherente. Como quizais tamén o é que, pola súa globalidade, a discusión das emendas que se lle puidesen formular se realice ó final do articulado (artigo 114.2).

A ordinaria práctica parlamentaria conduce sen embargo a resultados sorprendentes e viciosos. Os grupos e os deputados adoitan presentar emendas de totalidade ou de devolución e, emendas ó articulado, pero rara vez se ocupan de ler e de emenda-las exposicións de motivos. Non é nada frecuente que o faga o grupo (ou grupos) que apoian o Goberno (¿quen usaría emendar "as súas razóns"?). Si o fan ás veces deputados da oposición ou algún *free lance* do Grupo mixto. Neste caso, a súa emenda "verase" ó final de todo, en plena euforia do marcador goberamental favorable, co cal o máis probable é que nin sexa oída e, dende logo, que se rexeite totalmente e sen consideración (¿a que virá este agora, unha vez que pactámo-las cuestións importantes e "sacamos" a lei adiante, con este insoportable incordio?).

Véñse configurar así un tránsito parlamentario frustrante para as exposicións de motivos, as posibles emendas (moitas veces non xa razoables, senón esixidas pola coherencia coa parte dispositiva) ou non existen ou se rexeitan descoidadamente. A inexistencia de emendas resulta especialmente grave, xa que conxela o texto na súa versión orixinal, que non se pode modificar dada a estreiteza e as dificultades da emenda técnica e a non posta en práctica doutros mecanismos que resultarían útiles para os efectos. O responsable e abnegado labor dos letrados parlamentarios (no caso das Cortes Xerais amparada pola Norma do 26 de xuño de 1.989 sobre asesoramento ás comisións) non é capaz en moitos casos, polo seu carácter previo, de superar estas dificultades de inadecuación do preámbulo á parte positiva.

O resultado é que as exposicións de motivos ás veces rematan así: adquiren vida propia, esgazada do articulado, contradínse con el, din cousas que non se entenden e poden perder case todo o seu valor.

5. A utilización correcta

Este triste sino dalgunhas exposicións de motivos non é sen embargo ineluctable. Existen mecanismos que, dado que flexibilizan a rixidez da expresión da vontade parlamentaria, poden e deben evitalo. E, de feito, tan lamentable final non é xeneralizable. Onte e hoxe o noso ordenamento produce e produciu magníficas exposicións de motivos, que iluminaron a interpretación da lei e incluso lles serviron, e lles serven, ós investigadores e docentes universitarios de depósito doutrinal e histórico imprescindible, moito máis rico en ocasións cás especulacións académicas, por desgracia e con frecuencia afastadas dos problemas reais, políticos e prácticos da formulación legal.

Adoitamos citar neste sentido a exposición de motivos da Lei de augas de 1879, a da vella Lei de axuizamento criminal de 1882, tan loada no seu día por Serra Domínguez e Gómez Orbaneja, a da Lei de expropiación forzosa de 1954, a da xurisdicción de 1956 ou a de procedemento administrativo de 1958. Todas elas son documentos admirables nos que aprendemo-la etioloxía e a explicación sociolóxica e técnico xurídica da norma. E a elas poden engadírselles outros testemuños. Por exemplo, a exposición de motivos da vixente Lei de costas de 1988 é un utilísimo documento para coñece-la evolución legal na concepción da regulación do dominio público marítimo terrestre e lograr así unha cabal comprensión do seu articulado. E o preámbulo da Lei de prácticas restrictivas da competencia de 1963 (substituída hoxe pola de defensa da competencia de 1989) ponse como exemplo das exposicións de motivos de normas xa derogadas que "siguen prestando utilidade al intérprete, lo que prueba su calidad y la vigencia de los principios o fundamentos de la norma derogada" (González Navarro, "Derecho administrativo español").

6. As directrices oficiais

Nun laudable intento de que as exposicións de motivos sexan correctas e útiles, no ano 1991 o Consello de Ministros adoptou un acordo (publicado como Resolución, do 15 de novembro, da Subsecretaría de Relacións coas Cortes e da Secretaría do Goberno) polo que aprobaron as directrices sobre a forma e a estrutura dos anteproxectos de Lei (*BOE* n.º 276, do 18 de novembro de 1991).

Este coñecido documento dedícalle á exposición de motivos a penas catro parágrafos, que procede comentar sucinta-

mente. En primeiro lugar, imponse o nome de “exposición de motivos”, que se deberá inserir así no texto correspondente, co que proscribe outras denominacións ó uso, como por exemplo a de “preámbulo”. En segundo lugar esixe que, tódolos anteprojectos de lei leven exposición de motivos, sen prexuízo da restante documentación ou antecedentes complementarios que esixa a súa natureza particular (memorias, informes, etc.), co que non fai outra cousa que reitera-lo mandato xa aludido do art. 88 CE. O terceiro punto dedícaselle ó contido, e analízase en recomendacións de extensión, materia e forma. En canto á extensión, a resolución esixe, en principio, brevidade e concisión. Iso parece razoable, para evitar prolixidades innecesarias. Sánchez Morón insiste niso: a exposición “conviene que sea sucinta, limitándose a exponer las razones de oportunidad que justifican el texto y a explicar sintéticamente su contenido, huyendo de consideraciones retóricas, históricas, ideológicas, y farragosas al uso”. Ben é certo, e con razón se dixo, que “esto no debe ser elevado a rango de principio absoluto” (López-Medel Bascones), xa que é claro que hai normas que requirirán de preámbulos extensos. “Por ello –di o mesmo autor– la propia Resolución enmienda el principio proclamado en la directriz 6ª, al prever en la siguiente el hecho de que pudiese ser extensa o “larga” (que é a palabra que se utiliza), en cuyo caso autoriza a que pueda dividirse en apartados”. En canto á materia, establece que a exposición fixará *os obxectivos* de anteprojecto, aludirá ós seus *antecedentes* e ás *competencias* en exercicio das cales se dicta (en particular, as relativas ós ordenamentos comunitario europeo e autonómicos), así como ó seu contido (aunque isto último só se é preciso para a comprensión do texto legal). En canto á forma, a resolución establece que a exposición evitará, en todo caso, as exhortacións, declaracións didácticas ou laudatorias e outras análogas.

Pode dicirse que estamos ante unha correcta formulación do contido –tipo dunha exposición de motivos. Pola miña parte, engadiría a conveniencia de expresar, na medida do posible, o tipo de lei que se proxecta (básica, de harmonización...) e a xustificación das técnicas xurídicas que se poñan en práctica e da intensidade da súa aplicación. González Navarro, pola súa parte, sen obxectar nada substancial a tales directrices, engade con sorna que, “siendo tan elevado el número de los ignorantes”, non se alcanza a razón desa “prevención contra lo didáctico” que aquí a resolución revela.

Estamos, en definitiva, ante unhas directrices razoables e útiles, respecto das que só serían discutibles aspectos menores.

Quedan, sen embargo, pendentes dúas cuestións importantes: dunha parte, a aplicación de tales directrices, en principio, só ós anteproxectos de lei; doutra, o seu cumprimento práctico no cotián da produción normativa.

Respecto do primeiro, e sen entrar agora no complexo tema da súa cualificación (normativa ou de simples recomendacións técnicas) e de a quen lle debe corresponde-la competencia para dictalas, parece claro que as directrices, tralo Real decreto 1486/1993, do 3 de setembro, viron ampliada a súa aplicabilidade non só ós proxectos de lei, senón incluso a tódalas disposicións administrativas xerais. Así parece deducirse do seu artigo 4, sen prexuízo de que, na miña opinión, resulte arriscado extraer da súa vulneración a consecuencia dunha posible nulidade dos regulamentos elaborados sen axustarse a tales criterios de técnica normativa.

Respecto do segundo, queda moito camiño por percorrer. Hoxe por hoxe seguen aparecendo exposicións de motivos coa denominación de "preámbulo"; en numerosos decretos e ordes o seu texto antecede á parte dispositiva sen rúbrica ningunha; o seu contido é con frecuencia inexpresivo, admonitorio ou propagandístico; e incluso na súa forma, as directrices non se cumpren. Por exemplo, o Proxecto de nova lei da xurisdicción contencioso-administrativa recentemente enviado ás Cortes estrutura a súa exposición de motivos (na versión do BOCG n.º 70-1, do 18 de xuño de 1997, é de supoñer que fiel transcripción do texto gobernametal) en apartados con numeración romana (non arábica) que, ademais, non se centra no texto, senón que se plasma na marxe. Coma sempre nas reformas administrativas: *largus promissor, tardus promissorum executor*. 