

RODRÍGUEZ-ZAPATA, JORGE: *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*. Editorial Tecnos, Madrid, 1987.

MANUEL GONZALO

La sanción de la ley, su promulgación y su publicación tienen un significado técnico preciso en el ordenamiento jurídico. Esta afirmación, diferenciadora de las tres instituciones que componen la fase final del procedimiento legislativo, resulta hoy original en la doctrina, por paradójico que ello sea, y constituye el presupuesto de partida de la valiosa investigación de RODRÍGUEZ-ZAPATA, investigación que por descontado desborda ampliamente el marco del artículo 91 de la Constitución. Un terreno de sorprendente oscuridad doctrinal, donde la confusión dentro y fuera de España ejerce un señorío impropio y hasta ahora pacífico, se somete a un riguroso trabajo de indagación histórica y de reflexión dogmática para alcanzar con solidez una configuración a un tiempo funcional y actual de nuestra Monarquía parlamentaria.

Parte RODRÍGUEZ-ZAPATA de considerar el procedimiento legislativo como la cristalización de una práctica nacida espontáneamente en Inglaterra (aquí hay un nuevo ejemplo de costumbre como fuente del derecho constitucional, conforme a la perspicaz percepción de Santi Romano), cuya observancia y respeto es garantía de acierto y de justicia, pues concierne energías procedentes de la tensión entre la jerarquía y la deliberación. La jerarquía es un elemento adecuado para la acción, para realizar valores con eficacia y rapidez, en tanto la deliberación es democracia, participación y debate, elemento de reflexión, de contraposición de opiniones y de compromiso o articulación de voluntades. Las decisiones trascendentales deben ser

fruto de un debate público, con la posibilidad de utilizar todos los argumentos y de ponderar intereses encontrados; así, en las democracias la *voluntad social* se hace *voluntad institucional* o voluntad del Estado. Es curioso comprobar cómo este *pathos* que RODRÍGUEZ-ZAPATA encuentra en el Derecho inglés, el francés y el español, común en realidad a la cultura occidental, y raíz de todo parlamento, se expresaba ya con claridad por Pericles en un pasaje de la *oración fúnebre* que confirma el criterio del autor:

Nuestros hombres públicos tienen que atender además de la política, sus propios asuntos privados, y los ciudadanos a pesar de estar ocupados con su trabajo, tienen que ser jueces de los asuntos públicos... A diferencia de cualquier otra nación, los atenienses somos capaces de juzgar sobre todos los acontecimientos... y, en lugar de ver la deliberación como una carga para la acción, pensamos que es una condición indispensable en todo caso para cualquier acción inteligente. También en nuestras empresas presentamos el espectáculo singular de la audacia y la reflexión llevadas a su punto álgido y ambas en las mismas personas, cuando lo normal es que la decisión sea fruto de la ignorancia y la duda lo sea de la deliberación.

La misma identidad de clima entre sistemas jurídicos arraiga en toda la cultura europea occidental respecto de la concepción contractualista y democrática de la ley. Prácticas prescriptivas creadas por el genio inglés se adaptarán por Francia, aduana de la cultura, para el constitucionalismo, y se recibirán en España. La trayectoria histórica de la sanción, la promulgación y la publicación recibe una exposición sugestiva que determina su naturaleza en el contexto del régimen constitucional de que se trata en cada momento; el profesor RUBIO GARCÍA-MINA llamó la atención, al ocuparse del concepto de derecho mercantil, sobre el hecho de que la naturaleza ontológica de las instituciones sociales consiste precisamente en su naturaleza histórica. En efecto, RODRÍGUEZ-ZAPATA no sólo desvela la significación de las instituciones que más directamente le ocupan, sino que descubre arcanos de la historia del antiguo régimen que cobran vigor con el constitucionalismo, como sucede con el principio *se obedece, pero no se cumple*, antecedente feudal de nuestra cuestión de inconstitucionalidad.

La parte central de la obra se dedica al examen de la sanción en la Constitución vigente. La sanción de las leyes como competencia constitucional del Rey lleva al autor a formular su visión o interpretación del régimen político español en su conjunto. Sin desdeñar dificultades ni obstáculos, vencidos por un escrupuloso atencimiento a la realidad con la sutura de un sólido aparato argumental, afirma el monismo democrático del poder y la consiguiente exclusión de una hipotética monarquía constitucional; defiende la distinción entre Estado y sociedad, y justifica la monarquía parlamentaria como forma política del Estado de democracia constitucional. Sin mengua de la sustancial paridad de todos los órganos constitucionales, el Rey, que carece de supremacía de mando, ocupa una posición —dice el autor— de *supremacía* como Jefe del Estado, en el sentido del lenguaje conceptual normativo; pero además ocupa una posición de *guía de la comunidad nacional*, con el significado del lenguaje simbólico descriptivo que apela a la emotividad más que a la razón, en cuanto se identifica con la unidad y permanencia del Estado y modera el funcionamiento regular de las instituciones. El examen de las potestades domésticas, de los actos de prerrogativa y de las competencias constitucionales del Rey de España hacen de él una especie de presidente de todos los órganos constitucionales, vértice o cúspide de todo el sistema, se trate de la esfera de la ejecución, de la jurisdiccional y aun de la parlamentaria. Este último aspecto está destacado bajo la atribución al Rey de la condición de *caput* (potestad de sanción de las leyes), *principium* (potestad de convocar las Cortes Generales) *et finis parliamenti* (potestad de disolver las Cortes).

Acaso es en este punto donde el autor alcanza mayor profundidad. Efectúa observaciones llenas de pleno sentido. Por ejemplo, es obvio que en España, dificultando la vuelta a la forma republicana, pretendemos garantizar cabalmente lo mismo que en los sistemas italiano y alemán se defiende proscribiendo la monarquía. O bien, que, no dejando la Constitución resquicio alguno para el veto regio, no se pueda afirmar que el Rey deba prestar su sanción a un acto que puede ser claramente irregular sin que le sea consentido poner de manifiesto al Gobierno en el plazo de quince días los defectos advertidos. El pensamiento de RODRÍGUEZ-ZAPATA describe así un mundo real y logra, a fuerza de talento, que nos parezca

fantástico o, por el contrario, describe un mundo fantástico y logra, a fuerza de talento, que nos parezca real. Sin pérdida, pues, de lógica, es capaz de incorporar y encontrar sentido plenamente constitucional a una institución como la Corona, que corre el riesgo de no ser comprendida, pero que rinde un indudable servicio. ¿Quién podría poner hoy en duda que la unidad de España se encuentra mejor garantizada en el sentido solidario de los españoles por la existencia y la acción de la Corona? ¿Qué sería sin ella?

La función legislativa es la función suprema de todo ordenamiento democrático. En España tal función no corresponde ni a un solo nivel del aparato estatal ni, dentro de cada nivel, a un solo órgano. La función legislativa es, por consiguiente, una función compleja que suscita delicadas cuestiones en materia de sanción, promulgación y publicación de leyes, ya emanadas de las Cortes Generales, ya de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Un amplio recorrido sobre la sanción como acto jurídico y los ilustres autores que han participado en la polémica de su naturaleza, facilita la comprensión de esta institución en la Constitución española. El autor, como en tantas otras ocasiones a lo largo de su obra, no sólo se ocupa de la biología de la institución, comprendida su anatomía, fisiología y patología, sino que propone fórmulas terapéuticas para salvar prácticas insatisfactorias o viciosas. En este sentido propone regresar al régimen de sanción de las leyes establecido por la Constitución de Cádiz, que inspiró la práctica constitucional española hasta 1931, supuesto en el que el refrendo de la sanción debería entenderse atribuido al Presidente del Congreso de los Diputados. Ello evitaría además la confusión entre sanción y promulgación.

De manera análoga somete a análisis la promulgación, que en Derecho español no es un acto de control, ni es necesariamente una orden de mando, sino una autenticación notarial de la ley. Porque la fuerza de la ley nace con ella, esto es, con su aprobación parlamentaria, de manera que a falta de promulgación —llega a afirmar el autor— la ley desplegaría también todo su imperio. La condición notarial de la promulgación queda además corroborada por la ausencia de promulgación en los decretos-ley, los decretos legislativos y demás reales decretos del Gobierno, puesto que, aun dotados los primeros tipos de fuerza formal de ley, carecen de la solemnidad y

vigor que necesariamente acompaña a los actos emanados de un parlamento. Al examinar asimismo la promulgación de las leyes de las Comunidades Autónomas invoca un principio de homogeneidad de tratamiento. Discrepa de la consideración de que los particulares son los destinatarios de la promulgación y en cambio considera que sería acertado mantener la orden de cumplimiento de la ley autonómica, en nombre del Rey, incluso restableciéndola allí donde se ha suprimido, puesto que la ley ingresa en el ordenamiento global del Estado, no sólo en el ordenamiento particular de la Comunidad Autónoma.

Las últimas páginas del libro están dedicadas a la publicación de las leyes, como instante final del procedimiento legislativo, para dilucidar a quien compete, sus características como acto y los distintos sistemas de publicación; contrapone la publicación material a la formal, la publicación necesaria a la no necesaria, y todo ello lo relaciona con la entrada en vigor de las leyes. Una vez más aparecen numerosos supuestos problemáticos que han sucedido no sólo en la historia constitucional, sino en la práctica vigente. Por ello, de nuevo, la patología de la publicación sirve de término a la obra con indicación de la terapia adecuada.

Se trata sin duda de un trabajo producto de un esfuerzo sostenido, donde cobran pleno sentido la historia, la sociología y el derecho, pero, como señalaba el maestro GUASP, el Derecho tiene que acabar matando a la Sociología para establecer una necesidad social objetivadora de conductas que quede justificada. No basta por ello con la explicación de los hechos que la Historia puede proporcionar.

Junto a la exhumación de datos y de climas jurídicos, junto a la utilización de fuentes históricas y actuales de Inglaterra o Alemania, de Francia o de Italia y, naturalmente, de España, el autor determina la justa medida del pasado y del futuro, no con ánimo de copia, sino con ánimo de adivinación para que la dogmática jurídica y la práctica queden sintonizadas. Es ésta justamente una de las funciones de la doctrina, la de hacer que la realidad de hecho que ignora la realidad del derecho no prevalezca y que el propio derecho quede libre de elementos que no justifican la fijación de una pura necesidad social. Así, pues, la claridad, la densidad y aun la valentía de la obra se ven acompañadas por un riguroso conoci-

miento del Derecho positivo y de la actuación en la materia de órganos constitucionales, como el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo, aparte del Gobierno, el Parlamento y el Tribunal Constitucional.

Incluso algo más, la obra no está desprovista de humor; así, cuando compara el procedimiento legislativo con una vitrina de anticuario que atrae la mirada de muchos curiosos y el interés de pocos entendidos, y que al abrirse nos golpea con efluvios del pasado; o cuando invoca a Lowell al afirmar que los franceses han tenido en política la afición de extraer conclusiones lógicas de premisas correctas, por lo que han resultado muy a menudo falsas, y los ingleses han sido proclives a deducir consecuencias ilógicas partiendo de premisas falsas, por lo que en general sus conclusiones han sido correctas; o cuando califica de casualidad histórica el origen en España de la sanción parlamentaria de las leyes; o cuando apela al realismo de los autores, obligados a acomodar los libros a la realidad política de la vida, a diferencia del arbitrario coleccionista que pintara una mariposa de color verde o le recortara las alas para que encaje en categorías de especímenes ya encontrados; o cuando examina la necesidad de registro de las leyes y la de su notificación a las autoridades y tribunales, y expresa la necesidad del sello regio para confirmar la autenticidad de un texto en el caso de que los reyes hubieran sido analfabetos y no supieran firmar o poseyeren una ortografía primitiva fácilmente falsificable; o...

Como donde todos piensan lo mismo nadie piensa demasiado, hay que advertir que sólo excepcionalmente es posible discrepar de algún punto de vista expresados en la obra, lo que no resta un ápice a su valor. Las discrepancias versan sobre cuestiones marginales al objeto de la investigación. Cabe mencionar, por una parte, la duda que suscita afirmar en la página 30 que es posible plantear un conflicto constitucional, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en caso de que un proyecto de ley pase a sanción, promulgación y publicación sin haber recibido una aprobación expresa del Senado; evidentemente, no es posible omitir lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, pero someter una ley a sanción cuando el Senado ha tenido la oportunidad de formular veto o enmiendas y no lo ha hecho en el tiempo habilitado constitucionalmente, tampoco parece que pue-

da servir de fundamento a una sentencia que obligara a la aprobación expresa del Senado. Por otro lado, quizá hay una expresión infeliz en la página 79 cuando el autor afirma que «todos los Jefes de Estado gozan del *ius representationis*, con independencia de que la Constitución interna lo reconozca o no»; hablar de constitución interna es impropio cuando el sistema del Derecho internacional actual se funda en la soberanía de los Estados y resulta imposible concebir el Derecho constitucional como Derecho público interno en la medida que la Constitución es el quicio en el que se apoyan tanto el Derecho exterior del Estado como el Derecho interno.

En definitiva, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes* es un buen exponente del alto nivel alcanzado por los estudios de Derecho Público en España, expresión de la necesaria objetividad del Derecho y de la inspirada responsabilidad del jurista. Parece escrita a impulsos de los versos del poeta: *voy con las riendas sueltas / y refrenado el vuelo / porque no es lo que importa llegar solo ni pronto / sino llegar con todos y a tiempo* (LEÓN FELIPE).

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

VI

Revista de revistas

