

RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge: *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*. Madrid, Editorial Tecnos, 1987, 183 págs.

Aunque el contenido de la obra, en principio, se relacione directamente con el actual sistema constitucional, la atención que le dedicamos se justifica en nuestro caso por el propio planteamiento del autor, por sus continuos recursos a la historia. Y así en el capítulo inicial de la obra, titulado «*El procedimiento legislativo y su fase final*», a la que pertenecen las instituciones analizadas, afirmará que «*una vez desveladas las confusiones históricas existentes en esta materia, de lo que me ocuparé en el capítulo 2* » (pág. 31), lo que anuncia una dedicación a la historia del derecho que parece haber sido fructífera, a la vista del número de páginas que lo comprenden, y que se encuentra igualmente en el índice de los restantes apartados.

Pero ya también desde el principio existe una desmesura entre intenciones y realizaciones, entre epígrafes y contenidos, que produce cierta desconfianza, pese a la promesa del autor. Desconfianza que se fundamenta, entre otros datos, en un apartado del capítulo primero, también con pretensiones de análisis histórico-jurídico, al que denomina «*Origen y difusión del procedimiento legislativo contemporáneo*», cuestión que concretará en una única página.

En cuanto al segundo, titulado «*Avatares históricos de la sanción, promulgación y publicación*», se presenta en principio como prometedor, pues son muchas las cuestiones tratadas. Pero un examen detenido de sus epígrafes vuelve a plantear suspicacias, y valga como ejemplo el que después de una advertencia metodológica en la que se afirma que no es posible «*crear artificialmente líneas evolutivas allí donde sólo existe heterogeneidad*», y que como veremos el autor no cumple, se comienza el análisis con un primer epígrafe denominado «*La sanción de las leyes en el derecho constitucional británico contemporáneo*», para continuar inmediatamente después con otro dedicado a «*La sanción de las leyes en el medioevo*», lo que supone un retroceso cronológico inexplicable. En este segundo caso no se delimita el territorio objeto de análisis, y el epígrafe se abre con una frase, atribuida además a Martínez Marina, que nos hace sospechar que se ignoran las más elementales distinciones entre los reinos peninsulares ante el problema legislativo, ya que el autor afirma que «*Los reyes españoles gozaron siempre de la prerrogativa de sumos legisladores*» (pág. 36). Y a partir de ahí todo lo que se dice resulta absolutamente inservible porque nada se fundamenta adecuadamente y todo se confunde. Y para ilustrar esta afirmación basta un ejemplo, significativo tanto de la bibliografía utilizada, como del escaso entendimiento de la misma: «*Según los Diccionarios de Martínez Alcubia y de Escriche a los decretos de los reyes dictados a consecuencia de las peticiones del Reino en Cortes se le dió el nombre de pragmáticas-sanciones*» (pág. 37). Son comienzos que ya mucho dicen, y efectivamente, como su inicio augura, todo el capítulo resulta erróneo porque de historia nada se sabe.

A pesar de lo que en la advertencia metodológica se rechaza, no le basta con España para afirmar una identidad de situaciones en todos los reinos; Inglaterra, Hungría, Alemania tienen también una «evidente identidad de experiencias» (pág. 40), que pasará a explicar en el siguiente apartado, denominado «Contractualismo y absolutismo en la concepción de la ley». En él, entre otras cosas, también se nos oculta el espacio geográfico al que pertenecen las reflexiones, ya que de España nada se dice y de Europa nada útil. Algunos párrafos y algunas notas resulta absolutamente descabellados. Veamos un ejemplo: «*La concepción absolutista de la ley en Accursio —solus conditor leges, imperator—, o en la caprichosa interpretación del Digesto y de las Pandectas que hace Vicent de Beauvois —quodque principi placuit legis habet vigorem, dará lugar al nacimiento de otras experiencias que, en el caso de España, se fundan muchas veces en la falsificación de textos legislativos*» (pág. 42), afirmación que se ilustra con una nota sobre la supresión de algunos textos de la Novísima Recopilación en una reimpresión de la misma, que sólo puede hacerse desde la ignorancia del propio concepto de recopilación.

Y la afirmación final, que nos coloca ante la Revolución Francesa está en la misma línea, «*Pero, en 1789, se vuelve a reestablecer la unión con la tradición greco-romana y germánica*» (pág. 43). D'Atena, aunque utilizado como advertencia metodológica no ha sido seguido Y nada se rectifica, ni siquiera en etapas constitucionales: «*...resucitando la tradición medieval española la Constitución de 1812 recreó la institución de la publicación de las leyes en el sentido de la antigua publicatio des Reichsabschiedes existente, como ya se ha dicho, en el antiguo derecho alemán y en el de otras Monarquías europeas*» (pág. 49).

Durante todo el capítulo el lector tiene la sensación de que además de la escasez de bibliografía histórico-jurídica, y de la falta de rigor en la que se utiliza, hay una ignorancia conceptual que arruina cualquier afirmación Y como ejemplo, el siguiente párrafo: «*En otro trabajo he indicado que era posible que existiesen precedentes feudales significativos de la moderna Justicia Constitucional. Me refería a los artículos 86 y 90.14 del Real Decreto de 26 de septiembre de 1835, por los que se permitía a las Audiencias consultar al Rey por medio del Tribunal Supremo "cuando les ocurriere una duda de ley o alguna cosa que exponer relativa a legislación". Pues bien, a mi juicio estas disposiciones tienen sus antecedentes en la fórmula se obedece pero no se cumple relativas a las cartas desafortunadas de nuestro antiguo derecho*» (pág. 53). Si el uso del adjetivo feudal ya es de por sí absolutamente inadecuado, el resto de las afirmaciones no desmerece, y relacionar el párrafo con un apartado en el que se pretende hablar de «*La promulgación de las leyes en la Revolución Francesa y su recepción en España*» también tiene sus dificultades.

Los ejemplos podrían multiplicarse. Se habla del control de la conformidad de las Reales Cédulas con el «*Derecho expreso y fueros*», concepto realmente desconcertante (pág. 54). Y también los más cercanos a nuestro

sistema de derecho actual se ignoran: para el autor la promulgación en la Constitución de Cádiz consistía en hacer imprimir copias auténticas (página 57) Pero además resulta imprescindible, para abordar estas instituciones, un acercamiento a nuestro constitucionalismo histórico, lo que en absoluto se hace, e igualmente el tema en el derecho francés está ya lo suficientemente estudiado para que baste un somero repaso, con las puntualizaciones que fuesen necesarias, a la bibliografía adecuada (Revel, Verei lles-Somiers, etc) para destacar los conceptos imprescindibles. Su recepción en España a través de las regulaciones constitucionales y la codificación parece el camino adecuado, y no el seguido por el autor, que realiza únicamente una mención a la Constitución de 1812, y de ahí llega sin más a la actual regulación.

Y si la promulgación no se entiende, la publicación estrechamente unida a ella en el Antiguo Régimen, en cuanto manifestación de la voluntad real, que al ser pública, publica dicha voluntad, tampoco. Y por eso se vuelve insistentemente a la promulgación en el apartado dedicado a la publicación, y también por esa falta de análisis histórico se califica la redacción del artículo 1 del Código de Napoleón de «*incorrecta y caprichosa*» (pág. 82).

Las menciones específicas de la problemática española adolecen la idéntica ignorancia bibliográfica que la señalada en otros apartados, aunque aquí es más grave aún, porque las citas son básicamente del diccionario de Martínez Alcubilla, y ello le lleva entre otros errores a decir que la *Gaceta de Madrid*, de la que la obra de Pérez de Guzmán y Gallo «*Bosquejo histórico-documental de la Gaceta de Madrid*» bastante aporta sobre su naturaleza en el siglo XIX, «*no servía ni como instrumento de circulación o notificación de las leyes, ni mucho menos, como medio de publicación formal. Era una gaceta semanal de cuatro hojitas que divulgaba noticias españolas y extranjeras de escaso interés general*» (pág. 64).

En definitiva, si así se trata la historia, de poco pueden servir las conclusiones que a su amparo se realicen. La pretensión del autor de desvelar las confusiones sobre estas instituciones, no hace en definitiva sino aumentarlas.

Pero además los restantes capítulos, que entran ya más específica y separadamente en las tres cuestiones, vuelven a incluir epígrafes históricos en el análisis concreto de la actual regulación constitucional.

Y así, en su estudio de la sanción, el autor se remonta a la forma de estado, lo que no resulta gratuito, aunque sí quizá alguno de sus apartados, cuyo contenido, además, el índice anuncia brevísimo. Y con su tradicional optimismo comunica «*la perentoria necesidad de ofrecer nuestra propia posición sobre que sea la Monarquía parlamentaria española. Sentada ésta como punto de partida, será fácil ver cómo sanción y promulgación encajan en la misma con la precisión de un mecanismo de relojería*» (pág. 68). Tal afirmación ni de lejos se cumple, y en seguida se evidenciará la escasez de sus planteamientos.

Un apartado inicial denominado «*Estado de la cuestión en la doctrina*»,

en el que se anuncia un repaso a las principales posturas sobre las formas de Estado, son sólo unas pocas líneas en las que se nos habla de coleccionistas de mariposas, y remito al lector escéptico a la página 69. Y si ello podía ser una licencia literaria comprensible en una árida relación de opiniones, en la brevedad de una única página dedicada a tal asunto resulta desolador.

También aquí la ignorancia histórica se manifiesta. Y como ejemplo se dirá que la actual Constitución *«ha despojado al rey de la sacralidad que adornaba a su persona en todas las constituciones del siglo XIX»*, olvidando el artículo 67 de la de 1869.

Y ya en el análisis concreto de la sanción regia, el orden a nuestro juicio más lógico resulta alterado, al comenzarse por la sanción de las leyes en las Comunidades Autónomas, antes de procederse a su definición constitucional.

Dirá sobre ello que *«el artículo 91 excluye toda posibilidad de sanción parlamentaria»* (pág. 110), y que *«en España el nacimiento de una ley coincide con la aprobación del texto por las Cortes generales»*, con lo que *«la plenitud de la potestad legislativa corresponde a las Cortes sin necesidad de tal sanción»* (pág. 102). ¿Cuál es entonces la finalidad de dicho acto? A esto no se contesta y además las afirmaciones anteriores también se contradicen. Y así en páginas posteriores se dirá que *«una ley sin sanción no sera una ley perfecta, al igual que tampoco lo es un texto sancionado, pero no aprobado por el Parlamento»* (pág. 109).

Evidentemente el autor se escapa de sus propias afirmaciones y pretende integrar cuestiones claramente excluyentes: *«la irresponsabilidad del Rey y el carácter debido y sometido a refrendo de sus actos no pueden llevar a afirmar la inutilidad o falta de voluntad del monarca. En la sanción de las leyes el Rey posee voluntad»* (pág. 106), pero por otra parte admite que no puede negarse a concederla, y pese a decir textualmente que *«el Rey no tendrá más remedio que ceder»* compagina esto con un *«hay que afirmar hoy que la potestad regia de sanción comporta una cierta potestad de control sobre la regularidad extrínseca del texto que sanciona»* (pág. 107). Si potestad es poder, pero éste no puede imponerse, la construcción evidentemente no se sostiene.

Quizá todo el error tiene su raíz precisamente en esa ignorancia histórica, de una historia que es además su justificación última. Y así no duda en afirmar que la actual regulación constitucional *«se debe a coyunturas históricas foráneas... muy ajenas a nuestra propia tradición jurídica»* (página 120), cuando ésta realmente no ha sido examinada, aunque el autor así lo crea y lo diga: *«la evolución histórica que hemos examinado en el capítulo 2 muestra, sin lugar a dudas, lo que significa el acto de sanción de las leyes en el procedimiento legislativo »* (pág. 108).

Y a la hora de realizar una recapitulación final sobre esta cuestión, y bajo un epígrafe tan concreto como *«Naturaleza y efectos del acto de sanción en el ordenamiento constitucional español»*, además de continuarse con

la confusión histórica con frases como: «*El Rey-legislador acepta la ley aprobada por las Cortes Generales en una concepción bilateral de la ley que recuerda la sponsio romana y la visión contractualista que ya he estudiado anteriormente*» (pág. 121), se entenderá que representa el momento de síntesis, la instancia de unidad, y la marca de supremacía del acto legislativo, y que su efecto es conferir a la ley su fuerza vinculante, lo que choca con otras afirmaciones del propio autor, y entra en contradicción con la propia definición del poder legislativo. Porque no sólo se ignora la historia, también la propia forma política del Estado: «*Creo haber demostrado suficientemente que el Rey es vértice de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial*» (pág. 125).

También su propuesta final de reforma de la actual práctica constitucional en materia de sanción resulta poco fundamentada, y ni siquiera el autor cree en ella: «*... el artículo 64 de la Constitución hace tal vez inviable dicha solución*» (pág. 128). Y además para su fundamentación se sigue utilizando la historia, sin concretar las fuentes y sacando de ellas unas conclusiones falsas: «*Don Nicolás Pérez Serrano —con motivo del comentario de un trabajo del profesor Lucas Verdú— (y esa es toda la referencia), nos legó en 1955 el testimonio de que los artículos 143 y 155 de la Constitución de 1812 se han venido aplicando en forma ininterrumpida hasta el final del reinado de Don Alfonso XIII*». Mucho hay que ignorar la historia del siglo XIX para aceptar este testimonio, caso además de que realmente se dijera así.

Finalmente el último de los capítulos aúna promulgación y publicación. Y también en este caso el recurso a la historia, por sus deficiencias, invalida las conclusiones. En principio el análisis se basa en la Revolución Francesa, pero ni siquiera en una etapa en que la bibliografía es numerosa y acertada, ésta se utiliza adecuadamente. Y así el autor se asombra de que dicha revolución nos legara la figura de la promulgación, porque en su opinión es la tradición británica la que influye en sus formulaciones, y de paso afirma que en la tradición española la promulgación es inexistente (pág. 133). Y no sólo eso, en dicho apartado se dirá textualmente que la institución del sello que certificaba la autenticidad de los fueros es «*..el origen del refrendo ministerial y del Gobierno mismo, como titular del poder ejecutivo*» (pág. 136). La cita ilustra suficientemente los planteamientos histórico-jurídicos del autor, que además incluye a continuación diversas consideraciones sobre el tema en los países socialistas.

Y después de esta valoración del sistema francés que nada aclara, se entra en la naturaleza y efectos de la promulgación en el actual derecho español. En éste se considera que el artículo 155 de la Constitución gadihana es el acta de nacimiento de la promulgación española (pág. 143), con total ignorancia de su significado en el Antiguo Régimen, al que sin embargo recurrirá después, y en este caso para introducir afirmaciones que no dudamos en calificar de sorprendentes.

Para el autor la fórmula utilizada actualmente para la promulgación de

las normas, que incluye la expresión inicial «*A todos los que la presente vieren y entendieren*» no debe interpretarse en su sentido corriente actual, sino que en una pretendida dimensión histórica «*podemos advertir que lo que se expresa es, en forma abreviada, la mención de todos aquellos a quienes se notifica o traslada el mandato imperativo de la ley. por ello la promulgación no se dirige al pueblo, sino a las autoridades de cualquier clase y dignidad*» (pág. 146). ¿Cómo es posible afirmar esto de una constitución democrática, y sobre todo si la fórmula termina con un «*mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta ley*»? ¿tampoco ese todos los españoles debe interpretarse en su sentido corriente actual?

Pero además su definición de la institución es igualmente sorprendente. En su opinión la ley, a falta de promulgación desplegaría todos sus efectos, pero con ella «*... el Rey reduplica la obligación de ejecución y aplicación de la ley*» y la fórmula de promulgación es «*una reduplicación de las fuerzas vinculantes de la ley*» (pág. 148). Que sea una ley reduplicada eso ya es otra cuestión.

El último de los apartados se dedicará a hablar, en unas breves líneas, de «*el pueblo como pretendido destinatario de la promulgación*», insistiendo en que ésta sólo afecta a los poderes públicos, y en que «*se trata de una equivocación más de la atormentada y confusa historia de las instituciones que nos ocupan*» (pág. 151), confusiones que el autor contribuye notoriamente a incrementar.

Y el análisis de la publicación es igualmente fiel a los anteriores planteamientos. Y así se insiste en el desorden. Sin que sepamos todavía casi nada de nuestro caso se entra en la problemática que plantean las leyes de las comunidades autónomas, con especial atención al caso de La Rioja, mientras que serán epígrafes posteriores los que nos hablen de sus efectos y características generales. Y con su tradicional uso de la historia, para ilustrar que la publicación es un requisito ineludible en nuestro Estado de Derecho, se acude al Fuero Real (pág. 163).

De entre las diferentes posturas relativas a su naturaleza el autor la entiende como condicionante de la obligatoriedad de la ley, pero no de su existencia, postura legítima y mantenida además por numerosos autores, y considera insuficiente el artículo 91 de la Constitución «*en la medida en que no precisa que la publicación de la ley debe consistir exactamente, en su inserción formal en el Boletín Oficial del Estado*» (pág. 167). Sin embargo, antes no se ha considerado idéntica insuficiencia en cuanto a la sanción y la promulgación, también contempladas en dicho artículo con igual ausencia de sus formas de ejercicio. No compartimos esa necesidad de definición constitucional.

Analiza también el Real Decreto 1.511/1986 de ordenación del *Boletín Oficial del Estado*, pero su examen es extraordinariamente superficial, para concluir afirmando que tal norma debe ser considerada provisional, porque

a su juicio es necesaria una norma con rango de ley, relacionando la cuestión con el artículo 149.1.8 de la Constitución.

Y para terminar unas «*Soluciones a la patología en la publicación de las leyes*», que poco pueden solucionar, atendiendo también a la sanción y a la promulgación, con un brevísimo desarrollo de los epígrafes, seis líneas para los errores en la publicación, siete para el caso de la promulgación.

En definitiva una obra fallida, una historia aludida como fundamento, pero que se ignora en sus conceptos más elementales, y un análisis constitucional que pasa por encima de la propia Constitución.

Raquel RICO LINAGE
Universidad de Cádiz

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Madrid, Editorial Tecnos, 1987, 169 págs.

Un primer acercamiento a la obra plantea ya algunas cuestiones. La primera la ausencia en el título del término publicación, que configura junto con la sanción y la promulgación la intervención del rey en materia legislativa. Y esa ausencia no se justifica en el prólogo sino que, por el contrario, éste afirma que «*el objeto que nos proponemos realizar en este trabajo es el estudio del artículo 91 de nuestra Constitución, que se refiere a los tres últimos momentos del proceso de elaboración de la Ley . Se trata, por consiguiente, del análisis de la sanción, promulgación y mandato de publicación en que consiste la contribución del monarca al ejercicio de la función legislativa*» (pág. 17). Es más, el índice nos revela que existen páginas dedicadas al tema aunque, eso sí, con la denominación de «*nota final sobre la publicación*», que indica en principio un tratamiento diferenciado, aunque no se nos expliquen las causas.

Y si en la publicación no parece entrarse con los mismos criterios, la lectura del índice adelanta que tampoco la promulgación ha sido objeto de un análisis amplio, aunque puede que sustancioso, ya que el apartado dedicado a dicha institución comprende las páginas 123 a 157, pero sus epígrafes recorren una serie de cuestiones históricas de derecho comparado, reduciéndose lo dedicado a la promulgación en el ordenamiento jurídico español a tres páginas (154-156).

Comenzando ya con el texto, de su lectura destaca una afirmación que se realiza para poner de relieve que, en las instituciones a tratar, el peso de la historia es decisivo, y en las que se manifiesta la, según el autor, «*insuperable continuidad histórica de toda cultura —también la jurídica—*» (pág. 21), lo que ya nos adelanta una adscripción a dogmáticas continuistas, aunque realmente no se abuse de tal concepción, y se realicen matizaciones que alivian en parte esa afirmación del prólogo.