

LA PUBLICACION DE DISPOSICIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL «BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO»

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Normas que regulan la publicación de las disposiciones de las CC. AA.—3. Publicación en el BOE de las disposiciones de las CC. AA. 4. Rango y contenido de la regulación.

1. INTRODUCCIÓN

La implantación del Estado de las Autonomías incide profundamente en la mayor parte de las instituciones estatales determinando modificaciones sustanciales a las normas, los procedimientos e incluso los hábitos de gestión anteriores a la Constitución de 1978.

Una de las instituciones públicas más estables de nuestra organización administrativa, el «Boletín Oficial del Estado», no es ajena a la influencia de este fenómeno y, por tanto, al nuevo reparto de funciones públicas que representa la división autonómica.

El «Boletín Oficial del Estado» (BOE) se rige por un Reglamento aprobado por el Decreto de 10 de agosto de 1960 (1), que por varias razones debe ser, en un futuro inmediato, modificado. Pues bien, uno de los factores que deben estar presentes en esta modificación es, sin lugar a dudas, la existencia misma de las Comunidades Autónomas con una organización institucional y administrativa separada de la organización del Estado. Se impone una reforma del régimen normativo del «Boletín Oficial del Estado» para dar respuesta a la cuestión de qué disposiciones autonómicas deben publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y cómo ha de hacerse, así como fijar las relaciones entre el BOE y los Boletines de las Comunidades (BCA).

La existencia, por una parte, del Estado, con un instrumento de pu-

(1) Sobre la evolución del régimen normativo del «Boletín Oficial del Estado», véase el estudio que publiqué con el título *El régimen reglamentario del «Boletín Oficial del Estado»*, «Documentación Administrativa», núm. 199, Presidencia del Gobierno-INAP, Madrid, 1984. Según se pretende explicar en este trabajo, el régimen legislativo del «Boletín Oficial del Estado» es históricamente muy estable desde finales del siglo XIX hasta nuestros días; el Reglamento de 1960 ha sido retocado en múltiples ocasiones en sus casi veinticinco años de vigencia, aunque los retoques han afectado a reformas orgánicas en el organismo autónomo *Boletín Oficial del Estado* y apenas si han afectado a la estructura y contenido del periódico oficial.

blicidad propio —la «Gaceta de Madrid»—, y, por otra, de diecisiete Comunidades Autónomas, con sus respectivos Boletines Oficiales, supone una transformación radical en las reglas de publicación de las leyes, normas reglamentarias y actos administrativos que regían antes de la puesta en práctica de las Autonomías.

Esta transformación, que carece de previsión en el actual Reglamento, tiene como consecuencia un descontrol del contenido del periódico oficial en los sectores propios de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

Hoy día, el panorama legislativo reglamentario y administrativo del Estado de las Autonomías no se encuentra adecuadamente reflejado en las páginas del BOE, que sigue insertando disposiciones de acuerdo con unas prácticas superadas por los hechos.

En un Estado de las Autonomías plenamente desarrollado, el carácter del BOE puede concebirse teóricamente desde dos perspectivas diferentes: como instrumento de publicidad de los altos órganos estatales y unidades de la Administración Central o como instrumento al servicio del conjunto de los órganos políticos y administrativos de todo el Estado, sean éstos centrales, autonómicos o locales. El calificativo «del Estado» puede predicarse tanto desde la noción de «Estado-organización» cuanto desde la idea de «Estado-ordenamiento» (2).

Hasta ahora, el BOE ha venido siendo (3) un instrumento general al servicio de todas las instituciones públicas, centrales o territoriales, y parece que hay suficientes elementos constitucionales y postconstitucionales que abonan la opción a seguir siéndolo. El «Boletín Oficial del Estado», por efecto de la Constitución y, especialmente, por efecto de los Estatutos de Autonomía, tiene vocación de ser instrumento principal de publicidad del Estado-ordenamiento, recogiendo una perspectiva suficientemente importante de la actividad jurídica de las Autonomías.

Si ello es así, es preciso regular adecuadamente la inclusión con carácter obligatorio y ordinario de una parte significativa de la producción normativa y administrativa de las Autonomías que permita al periódico oficial ser un fiel reflejo diario del conjunto de la acción pública de toda la comunidad del Estado.

Esta concepción amplia del carácter y contenido del «Boletín Oficial del Estado» no debe ser entendida como un reflejo *in extremis* de es-

(2) Sobre estas acepciones del término Estado, véase la cita de MORTATI en la obra de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. Véase, asimismo, la referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 1981 en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, núms. 100-102 de esta REVISTA, Madrid, 1984.

(3) Y, en gran medida, sigue siéndolo no sólo porque recoge disposiciones de todas las instituciones públicas territoriales anteriores a la Constitución de 1978, sino porque afronta desde la aprobación de dicha Constitución la publicación de las disposiciones de los entes preautonómicos y de las Comunidades ya constituidas en la Disposición Transitoria del Real Decreto 2585, de 4 de diciembre de 1980.

quemadas mentales centralistas (4); todo al contrario, supondría una adaptación del periódico a la nueva estructura constitucional mejorando el régimen transitorio actual que rige la publicación de disposiciones autonómicas en el BOE, que pugna de lleno con la lógica de la Constitución de 1978 y que es un mal «parche» que es necesario cuanto antes superar (5).

Las normas sobre la inserción de disposiciones autonómicas en el BOE pueden y, quizás, deben recogerse en un nuevo Reglamento general del periódico oficial —como hemos indicado anteriormente— (6). En ese caso sería preciso incluir en este Reglamento un apartado fijando la obligación de publicar en la «Gaceta de Madrid» ciertos tipos de normas y actos de las Autonomías.

Pero cabe también la posibilidad de ordenar este tema mediante la elaboración de una norma independiente que recoja, de modo singular, la incidencia que en el BOE deba tener la acción de las Comunidades, así como las relaciones entre el «Boletín Oficial del Estado» y los Boletines de las Autonomías.

(4) Hay quien cree entender que el desarrollo del BOE en los dos últimos siglos es una manifestación más de la construcción contemporánea del Estado, al igual que ocurre en el resto de Europa, y que se caracteriza este órgano por un principio centralizador propio del tipo de Estado que se organiza en nuestro país en el siglo XIX. En tal sentido, es necesario recordar que las primeras disposiciones que comienzan a dar a la «Gaceta de Madrid» el carácter que hoy tiene son la Real Orden de 22 de septiembre de 1836 y, sobre todo, la Real Orden de 2 de junio de 1837, que define el papel de la «Gaceta de Madrid» en estos términos: «para lo sucesivo, su Majestad quiere que, con preferencia a todo y tan pronto como lleguen a la redacción, se circulen las Leyes, Decretos, Reales Ordenes y demás disposiciones del Gobierno. Convertida la Gaceta de Madrid en Boletín Oficial Nacional no cabe omitirse de ella ningún mandato superior que pueda interesar a cualquier clase del Estado». Sobre estos temas me remito al artículo, antes citado, *El régimen reglamentario del «Boletín Oficial del Estado»*.

(5) Este sistema es el establecido en la Disposición Transitoria del Real Decreto 2585/1980, de 4 de diciembre, que hemos citado con anterioridad. La aplicación de este precepto ha supuesto la creación de la nueva Sección V del «Boletín Oficial del Estado», denominada en su día «Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos» y hoy sólo «Comunidades Autónomas». En esta Sección se incluyen, sin ninguna sistemática, más que el orden cronológico de creación de las Comunidades, las leyes autonómicas y una parte de las normas reglamentarias y disposiciones singulares de las Comunidades.

(6) El Real Decreto 2585/1980, de 4 de diciembre, señaló en su exposición de motivos que, en breve plazo, se procedería a la redacción de un nuevo Reglamento del BOE para sustituir al Decreto de 10 de agosto de 1960. Este propósito sigue incumplido cinco años después de aquel Decreto. En el organismo autónomo Boletín Oficial del Estado, que asume la titularidad del periódico, se han elaborado varios anteproyectos de Reglamento sin que, hasta la fecha, los sucesivos Gobiernos que se han constituido desde 1980 hayan hecho suyo ninguno de ellos. La revisión del Reglamento de 1960 se plantea por dos razones. Por una parte, por el largo período de vigencia del régimen actual, que carece de respuesta normativa adecuada a las múltiples transformaciones operadas en la vida del periódico y de la Administración española en tanto tiempo. Por otra, por la necesaria adaptación de la organización del diario oficial al cuadro institucional de la Constitución de 1978, no sólo en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas —que abordamos en este artículo—, sino a los demás órganos constitucionales: Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Juntas Electorales Central y Provincial, etc.

Se trataría de una decisión política, que no de técnica normativa, que estará vinculada al carácter polémico o no de las interpretaciones que, apoyadas en la Constitución, los Estatutos de Autonomías y en el desarrollo normativo llevado a cabo por las Comunidades, pueden argumentarse a la hora de regular este tema.

Sea en el nuevo Reglamento del BOE o en norma independiente, parece conveniente ordenar esta cuestión y establecer, de una parte, las disposiciones autonómicas que deban, ordinariamente, insertarse en el «Boletín Oficial del Estado»; regular, de otra, las relaciones entre los Boletines de las Autonomías y la «Gaceta de Madrid», y, por último, y como efecto subsidiario, clarificar las relaciones de los Boletines de las Comunidades y los Boletines de las Corporaciones Locales —especialmente los Boletines Oficiales de las Provincias—, respecto a los que existe en este momento un cierto estado de confusión en lo que a sus relaciones con los de las Autonomías se refiere.

El objetivo de este trabajo es aportar elementos de conocimientos sobre el régimen de los Boletines Autonómicos, la posibilidad de regular por el Estado la publicación en el BOE de disposiciones de las Comunidades y la reforma en que puede llevarse a cabo esta regulación. No se incluye consideración alguna respecto a los Boletines Oficiales Provinciales por considerarlos fuera del ámbito propio de este artículo.

El trabajo se ha elaborado intentando dar respuesta a tres grandes cuestiones:

¿Qué normas, a partir de la Constitución y de los Estatutos, regulan la publicación de las disposiciones generales y singulares de las Comunidades Autónomas?

¿Puede el Estado fijar obligaciones a las Comunidades Autónomas, en materia de publicación de sus normas y actos, más allá de las recogidas en los Estatutos y de las establecidas por normas autonómicas de desarrollo?

¿Qué tipo de norma estatal debe regular estos temas y qué disposiciones generales o singulares de las Autonomías deben publicarse ordinariamente en el BOE, sin perjuicio de su aparición en los Boletines propios de cada Comunidad?

Cada uno de estos interrogantes constituye uno de los epígrafes del presente artículo. Lógicamente, por el notable desarrollo que la legislación autonómica está adquiriendo, la mayor parte del mismo se dedica a la descripción de las normas estatutarias y postestatutarias que han venido a establecer los Boletines Autonómicos y a regular su régimen.

Sin perjuicio de un desarrollo más detallado en los epígrafes que siguen, y a modo de conclusión anticipada de los mismos, se pueden adelantar algunas consideraciones fundamentales.

A partir de la Constitución y los Estatutos, las Comunidades Autónomas autoorganizan su Administración estableciendo, en todos los casos, un Boletín Oficial. Este órgano va a asumir, respecto a cada Autonomía, el papel de instrumento general y ordinario, a través del cual se hagan

públicas las disposiciones generales y singulares que emanan de cada entidad territorial.

El principio de competencia que sirve de elemento delimitador entre las funciones del Estado y de las Comunidades Autónomas va a determinar el carácter de derecho meramente supletorio de las normas estatales de los sectores de competencia propia de las Comunidades. Tal ocurre en el tema de la publicación oficial de disposiciones entendida como facultad derivada de la potestad normativa propia —caso de las leyes y reglamentos— o de la facultad de autogobierno —caso de las disposiciones singulares— (7).

En consecuencia, los Boletines Autonómicos se constituyen en los órganos ordinarios y autosuficientes, excepción hecha de las leyes (8), para la publicación de las disposiciones autonómicas. Los Boletines Autonómicos se constituyen como órganos autosuficientes y preeminentes de publicación de la normativa autonómica, en la medida en que son los únicos que cumplen el requisito de dar carácter constitutivo, validez y entrada en vigor a las disposiciones que precisan el trámite formal de publicación (9). Las relaciones con el BOE limitan a éste a un papel accesorio, de permitir una segunda publicación a los efectos de conocimiento general en el resto del territorio del Estado.

Dado el actual reparto de competencias, y pese a la posición que ocupan los Boletines Autonómicos, nada impide al Estado, en sentido genérico, o a la Administración Central, en sentido específico, establecer que una parte de las disposiciones generales o singulares autonómicas se inserten en el BOE. Corresponde al Estado garantizar el conocimiento general del ordenamiento jurídico, y es evidente que, por efecto de la propia Constitución, la normativa autonómica forma parte sustancial de ese ordenamiento (10).

Pero en el ejercicio de estas facultades no se podrían imponer por el poder ejecutivo estatal obligaciones o limitaciones a las Comunidades Autónomas más que como criterio de bases del régimen jurídico del conjunto de las Administraciones o del procedimiento administrativo (11), o, en su caso, como norma supletoria que rellene la laguna evidente que se deriva de la sola aplicación de los reglamentos autonómicos sobre Boletines Oficiales (12).

Hay que tomar en consideración el hecho de que las Comunidades Autónomas son, por efecto de la Constitución y los Estatutos, instituciones con capacidad plena de autoadministración.

(7) Artículo 149.3 de la Constitución.

(8) Y ello por efecto de los Estatutos de Autonomía que incluyen con carácter general esta publicación. La Constitución señala el principio de publicidad de las normas (art. 9) y la publicación expresa de las leyes estatales (art. 91).

(9) FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, «Las potestades normativas de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *La Constitución y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso, Madrid, 1979.

(10) LUIS COSCULLUELA MUNTANER, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, núm. 89 de esta REVISTA.

(11) Artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

(12) Artículo 149.3 de la Constitución.

El Estado puede, y debe, fijar algunas obligaciones sobre la publicación de disposiciones autonómicas en el «Boletín Oficial del Estado», pero quizás no pueda pretender que la validez de las disposiciones autonómicas quede condicionada a esta publicación. En el sistema de reparto territorial de funciones carecería de competencia para imponerlo, salvo considerándolo un criterio básico del régimen jurídico general, y, en tal caso, es dudoso que pueda hacerlo por la sola voluntad del poder ejecutivo estatal. Cualquier obligación, coordinación o armonización general que suponga una limitación a la autonomía de administración de las Comunidades en esta materia tendría que venir instrumentada por fórmulas normativas que involucren al legislador estatal (13).

La regulación de la necesidad de publicar ciertas disposiciones autonómicas en el BOE, siempre que se respeten los límites antes señalados, podría hacerse por el poder ejecutivo, tanto en la adopción del Reglamento del BOE como a través de un Real Decreto específico para esta materia. Como indicamos antes, serán criterios políticos y de oportunidad los que determinen la elección de una fórmula u otra.

Por último, sobre las disposiciones autonómicas que deban insertarse ordinariamente en el BOE debe estarse al criterio del interés general (14), a la afectación directa o indirecta de intereses de otras Comunidades o del Estado en su conjunto. Es indudablemente complicado señalar una lista teórica de normas o actos. En principio, la propia delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades atiende a aquellos criterios. Por ello, como elemento complementario, habrá que utilizar criterios como los de rango de la disposición o de la autoridad que la dicta, la importancia económica o social, el ámbito de aplicación, etcétera. Estos criterios abstractos exigen un esfuerzo de concreción a la hora de regular este tema; por ello, en el último epígrafe de este artículo se adelantan algunas precisiones a estos efectos.

2. NORMAS QUE REGULAN LA PUBLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1. Normas generales

La primera cuestión es conocer las normas que, a partir de la Constitución y la puesta en práctica del Estado de las Autonomías, crean los Boletines Oficiales de las Comunidades y regulan su régimen jurídico. Asimismo, como aclaración preliminar, es necesario saber si de algún

(13) F. GARRIDO FALLA, *El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales de las Comunidades Autónomas*, núm. 94 de esta REVISTA.

(14) Sobre el criterio del interés general como elemento delimitador de la función del Estado en el esquema autonómico, véase S. MUÑOZ MACHADO, en la obra antes citada, págs. 253 y ss. Asimismo, F. GARRIDO FALLA, *Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías*, núms. 100-102 de esta REVISTA.

modo existen previsiones legislativas sobre las relaciones entre las disposiciones autonómicas y el «Boletín Oficial del Estado».

A la vista del desarrollo legislativo de los Boletines Autonómicos, podrá abordarse más adelante la respuesta a los demás interrogantes apuntados en la introducción.

Por lo que se refiere al texto constitucional, en el mismo se recoge, entre los principios inspiradores del ordenamiento jurídico estatal, el de la publicación de las normas generales:

«Artículo 9.3. La Constitución garantiza el principio de la publicidad de las normas.»

Este principio no tiene ulterior mención en la Constitución, excepción hecha de la referencia al requisito de publicación de las leyes del artículo 91. El texto constitucional recoge y ratifica el principio de publicidad existente desde antiguo en el Código Civil, y que había sido asumido, por lo que a las normas de rango reglamentario y a ciertos actos administrativos se refiere, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la Ley de Procedimiento Administrativo (15).

La publicidad de una parte de la acción pública —normas y actos—, que es en sí mismo un principio establecido de nuestra Constitución, es también manifestación de otros principios constitucionales, tales como los principios de igualdad, de legalidad, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, etc., manifestación todos del Estado de Derecho recogido en nuestra Ley fundamental (16).

Aparte la mención del artículo 9, que se refiere a la publicación de las leyes, los artículos 103 y 105, relativos a la Administración Pública, sirven de soporte a la necesidad de publicidad de normas y actos administrativos:

«La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (17).

(15) Sobre el principio de publicidad tradicional en nuestro Derecho Público, véase el artículo del profesor José M.^a BOQUERA OLIVER, *La publicación de disposiciones generales*, en el núm. 20 de esta REVISTA. Véase, asimismo, de José Luis VILLAR PALASÍ, *Derecho Administrativo: introducción y teoría de las normas*, Madrid, 1968, en relación con la publicación en el BOE de las normas reglamentarias; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo* (4.^a ed.), Madrid, 1984.

(16) Una reflexión en profundidad sobre la publicación de las normas como característica fundamental de los regímenes jurídicos contemporáneos puede verse en HERZOG-VLACHOS, *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé* (1.^a ed.), París, 1962.

(17) Artículo 103.1 de la Constitución.

«La Ley regulará (...) el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos (...)» (18).

No hay mención expresa alguna de esta cuestión en el resto del texto constitucional, ni se recoge en la regulación del Título VIII, relativo a las Comunidades Autónomas.

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades, establecido en dicho Título, no aborda el tema. El artículo 139.1 declara el principio de igualdad de los ciudadanos en todo el territorio:

«Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.»

Por su parte, el artículo 149.1.18.^a indica como competencia exclusiva del Estado:

«Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.»

En este precepto pueden entenderse implícitamente subsumidos los principios de publicación de las normas reglamentarias y de ciertos actos del procedimiento administrativo, aunque no quepa deducir ninguna regla sobre órganos de publicación (Boletines de las Autonomías o BOE).

Por último, el artículo 149.3 declara la supremacía del derecho estatal como principio de valor general, así como la supletoriedad de las normas estatales en los supuestos de competencias de las Comunidades Autónomas:

«La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.»

Aplicando por extensión la regla de la supletoriedad, puede deducirse que, a falta de regulación expresa de las relaciones entre el «Boletín Oficial del Estado» y las disposiciones autonómicas, deberán ser las nor-

(18) Artículo 105.3 de la Constitución.

mas estatales sobre la «Gaceta de Madrid» las que se apliquen a la hora de determinar los textos que deben de publicarse en el periódico del Estado, sin perjuicio de su aparición en el Boletín de cada Comunidad.

Sobre el tema de la aplicación supletoria de la legislación estatal tendremos ocasión, más adelante, de comentar algunos extremos.

Por lo que se refiere a la publicación de normas y actos en general, y especialmente la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, no hay ninguna otra referencia en el texto constitucional.

El desarrollo del Título VIII de la Constitución, a través de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, no añade norma aclaratoria alguna sobre esta cuestión. Dicha Ley, como cuestión de principio, establece en su artículo 12.1 que:

«Será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos que de ella dependan la legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de aquéllas. Tales especialidades deberán ser aprobadas por Ley de la respectiva Comunidad Autónoma, sin que en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado.»

La única duda planteable es si la publicación exclusiva de las disposiciones autonómicas en los Boletines Oficiales de las Comunidades pueda entenderse, frente a la publicación en el BOE, como una reducción de las garantías de los administrados, lo que estaría en contradicción con esta norma. La publicidad es un elemento muy importante de garantía del ciudadano frente a la acción de la Administración.

Pero tal objeción es difícil de mantener si se toma en consideración el carácter territorial de las normas autonómicas y la presunción de publicidad general que, referida a su ámbito territorial y personal, otorga la inserción en el Boletín de la Comunidad.

La única consecuencia destacada por la doctrina de la publicación exclusiva, en los Boletines Autonómicos, de disposiciones generales es que, fuera del territorio de la Comunidad, no podrá reconocerse a tal norma publicidad general, por lo que en los Tribunales situados fuera de ese territorio no regirá, respecto a tales normas, el principio *iura novit curia*.

2.2. Referencias estatutarias

Los Estatutos de Autonomía, al contrario de las normas constitucionales y postconstitucionales a que hemos aludido, hacen una relativamente amplia referencia a la publicación de normas y actos y a las relaciones de las Comunidades Autónomas y el «Boletín Oficial del Estado».

Como norma general uniforme en los Estatutos (19) se crean los Boletines o Diarios Oficiales de cada Comunidad, estableciendo en todos los casos que las leyes autonómicas se publicarán en estos órganos y en el «Boletín Oficial del Estado», y que la entrada en vigor de dichas leyes vendrá determinada por la fecha de publicación en el Boletín de la Comunidad.

Respecto a las normas reglamentarias y a los actos administrativos y de gobierno de las Comunidades, el régimen varía según los diversos Estatutos. Por la importancia que estas referencias tienen en el presente trabajo recogemos a continuación el texto completo de las referencias estatutarias, siguiendo el orden de constitución de las Autonomías.

En el Estatuto para el País Vasco (20) se señala, en su artículo 27.5, lo siguiente:

«Las Leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco, el cual ordenará la publicación de las mismas en el “Boletín Oficial del País Vasco” en el plazo de quince días de su aprobación, y en el “Boletín Oficial del Estado”. A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el “Boletín Oficial del País Vasco”.»

No hay ninguna otra mención de este tema en el resto del Estatuto.

Por lo que se refiere al Estatuto de Cataluña (21), la publicación de las leyes viene recogida en el artículo 33.2:

«Las Leyes de Cataluña serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Generalidad, que dispondrá su publicación en el “Diari Oficial de la Generalitat”. La versión oficial castellana será la de la Generalidad.»

Y para el resto de disposiciones generales y singulares se expresa una reserva de publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat», en el artículo 37.4:

«Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Consejo Ejecutivo o Gobierno y de la Administración de la Generalidad que lo requieran serán publicados en el “Diari Oficial de la Generalitat”. Esta publicación será su-

(19) Esta regla puede entenderse como una manifestación del criterio uniformizador con que se han elaborado la mayoría de los Estatutos, especialmente después de los pactos autonómicos de 31 de julio de 1981. Sobre la homogeneización que comportan estos pactos, véase la referencia de S. MUÑOZ MACHADO, Secretario del grupo de expertos que redactó el informe previo, en su obra *El Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, ya citada. Véase, asimismo, Presidencia del Gobierno, *Informe de la Comisión de Expertos sobre el Proceso Autonómico*, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1981.

(20) Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (BOE 306, de 22 de diciembre).

(21) Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (BOE 306, de 22 de diciembre).

ficiente, a todos los efectos, para la validez de los actos y la entrada en vigor de las disposiciones y normas de la Generalidad. En relación con la publicación en el "Boletín Oficial del Estado", se estará a lo que disponga la correspondiente norma del Estado.»

No hay posterior mención, excepción hecha de la publicación de los Acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencia, estableciendo la entrada en vigor a partir de la publicación en el DOG; esta referencia se repetirá a partir del Estatuto para Cataluña en las disposiciones transitorias de todos los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto para Galicia (22) establece, en su artículo 13.2, el «Diario Oficial de Galicia»:

«Las leyes de Galicia serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta y publicadas en el "Diario Oficial de Galicia" y en el "Boletín Oficial del Estado". A efectos de su entrada en vigor, regirá la fecha de su publicación en el "Diario Oficial de Galicia".»

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía se fija idéntico criterio. Artículo 31.2 (23):

«Las leyes de Andalucía serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual ordenará la publicación de las mismas en el "Boletín Oficial de Andalucía" en el plazo de quince días para su aprobación, así como en el "Boletín Oficial del Estado". A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el "Boletín Oficial de Andalucía".»

A su vez, señala la publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

«El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente de la Junta de Andalucía ordenará la publicación de dicho nombramiento en el "Boletín Oficial de la Junta de Andalucía".»

El Estatuto para Asturias (24) señala, en su artículo 31.2:

«Las leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Principa-

(22) Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (BOE 101, de 28 de abril).

(23) Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (BOE 9, de 11 de enero de 1982).

(24) Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (BOE 9, de 11 de enero de 1982).

do, que dispondrá su publicación en el "Boletín Oficial del Principado de Asturias" en el plazo de quince días desde su aprobación y en el "Boletín Oficial del Estado". Los Reglamentos serán publicados por orden del Presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el "Boletín Oficial del Principado" y en el "Boletín Oficial del Estado".»

Y, a su vez, en el artículo 38, igual que en Andalucía, se fija la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

«El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente del Principado de Asturias ordenará la publicación de dicho nombramiento en el "Boletín Oficial del Principado de Asturias".»

Por lo que se refiere a Cantabria, el Estatuto (25) recoge, en su artículo 15.2:

«Las Leyes de Cantabria serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Regional y publicadas en el "Boletín Oficial de Cantabria" y en el "Boletín Oficial del Estado". Entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el "Boletín Oficial de Cantabria", salvo que la propia Ley establezca otro plazo.»

La Comunidad de La Rioja prevé, en el artículo 21 de su Estatuto (26), lo siguiente:

«Uno. Las Leyes serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que ordenará su inmediata publicación en el "Boletín Oficial de La Rioja" y en el "Boletín Oficial del Estado". El mismo sistema de publicación regirá para los Reglamentos que apruebe la Comunidad Autónoma respecto a las materias en que le corresponda el desarrollo de la legislación del Estado. Dos. Las Leyes a que se refiere el párrafo anterior entrarán en vigor a los veinte días siguientes a su última publicación, salvo que la propia norma establezca otro plazo.»

Estableciendo con ello una curiosa regla del cómputo de la *vacatio legis*, que queda a expensas de la publicación más tardía.

Por lo que se refiere a las restantes normas y a los actos administrativos, el artículo 27 señala:

(25) Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE 9, de 11 de enero de 1982).

(26) Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (BOE 146, de 19 de junio).

«Los reglamentos y demás disposiciones y actos de eficacia general emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración de aquélla serán, en todo caso, publicados en el «Boletín Oficial de La Rioja».»

El Estatuto de la Región Murciana (27) recoge el tema de los Boletines Oficiales en los artículos 19.3, 30.2, 32.4 y 36.1, así como en la referencia usual a la publicación de los Acuerdos de la Comisión de Transferecia en las disposiciones transitorias.

El artículo 19.3 se limita a la mención al «Boletín Oficial de la Región de Murcia» y al «Boletín Oficial del Estado» como órganos de publicación de los Convenios de otras Comunidades Autónomas para la prestación de servicios propios.

Por lo que se refiere a las Leyes aprobadas por la Asamblea Regional, el artículo 30.2 indica:

«Las Leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en el plazo de quince días desde su aprobación, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que dispondrá su inmediata publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia». Para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» se estará a lo que dispongan las Leyes generales. A efectos de su vigencia regirá la fecha de la publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».»

En el apartado relativo al poder ejecutivo regional, el artículo 32.4 establece:

«El Consejo de Gobierno actuará siempre con absoluto respeto a los principios de legalidad y jerarquía normativa. Sus disposiciones y resoluciones serán objeto de publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».»

Por último, el artículo 36.1 fija la obligatoria inserción en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia:

«El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente de la Comunidad Autónoma dispondrá la publicación de dicho nombramiento en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».»

(27) Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (BOE 146, de 19 de junio).

La Comunidad Valenciana regula estos temas en los artículos 14.6 y 17.4 de su Estatuto (28) en términos idénticos al de Cataluña:

«Artículo 14. Seis. Las Leyes de la Generalidad Valenciana serán promulgadas, en nombre del Rey, por su Presidente, y publicadas en el “Diario Oficial de la Generalidad Valenciana”, en el plazo de quince días, desde su aprobación, y en el “Boletín Oficial del Estado”. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de su publicación en el “Diario Oficial de la Generalidad Valenciana”.»

«Artículo 17. Cuatro. Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Gobierno valenciano, que por su naturaleza lo requieran, serán publicados en el “Diario Oficial de la Generalidad Valenciana”. Esta publicación será suficiente para su validez y entrada en vigor. En relación con la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” se estará a lo que disponga la correspondiente norma estatal.»

En el caso de Aragón se recoge tan sólo la referencia a las leyes. El artículo 20.1 del Estatuto (29) señala:

«Las leyes aragonesas serán publicadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación General aragonesa, que ordenará su publicación en el “Boletín Oficial de Aragón” y en el “Boletín Oficial del Estado”, en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el “Boletín Oficial de Aragón”.»

El Estatuto de Castilla-La Mancha (30), de 10 de agosto, establece la doble obligatoriedad de publicación de las leyes, en el artículo 12.2:

«Las leyes regionales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Consejo de Gobierno y publicadas en el “Diario Oficial” de la región o en el “Boletín Oficial del Estado”. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el “Diario Oficial” de la región.»

La Comunidad Autónoma de Canarias hace mención en su Estatuto (31) a la publicación de las leyes. Artículo 11.7:

(28) Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio (BOE 164, de 10 de julio).

(29) Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (BOE 195, de 16 de agosto).

(30) Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (BOE 195, de 16 de agosto).

(31) Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (BOE 195, de 16 de agosto).

«Las leyes de Canarias serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Gobierno canario, y publicadas en el “Boletín Oficial de la Comunidad” y en el “Boletín Oficial del Estado”. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad”.»

Por lo que se refiere a las normas de rango reglamentario, se expresa en el artículo 41.3 la publicación en el «Boletín Oficial Canario» como requisito de eficacia:

«Las normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma se publicarán, para su eficacia, en el “Boletín Oficial de Canarias”.»

Por último, establece, como en otros Estatutos, la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Artículo 24:

«El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente del Gobierno Canario ordenará la publicación de dicho nombramiento en el “Boletín Oficial de Canarias”.»

La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (32) recoge en su artículo 22:

«Las leyes forales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra”, en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento, y en el “Boletín Oficial del Estado”. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra”.»

El Estatuto de Extremadura (33) alude a la cuestión de los Boletines Oficiales, en el artículo 43.2, sobre la publicación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, y en los artículos 52 y 53:

«Artículo cincuenta y dos. 1. Las leyes de la Asamblea de Extremadura serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente, que dispondrá su publicación en el “Diario Oficial” de la Comunidad Autónoma. Las leyes de la Asamblea serán publicadas, igualmente, en el “Boletín Oficial del Estado”.

(32) Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (BOE 195, de 16 de agosto).

(33) Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (BOE 48, de 26 de febrero).

2. Las leyes de la Asamblea de Extremadura entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el "Diario Oficial", salvo que en ellas se disponga otra cosa.»

«Artículo cincuenta y tres. Las normas, disposiciones y actos que lo requieran, emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma, serán publicados en el "Diario Oficial". Esta publicación será suficiente, a todos los efectos, para la validez de los actos y la entrada en vigor de tales disposiciones y normas. En relación con la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" se estará a lo que disponga la correspondiente norma estatal.»

El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (34) alude al tema que estamos tratando en los artículos 27.2 y 36:

«Artículo veintisiete. 2. Las leyes del Parlamento serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el cual ordenará su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares", en el plazo de los quince días siguientes a su aprobación, así como también en el "Boletín Oficial del Estado". A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma". La versión oficial castellana será la que transmita la Presidencia de la Comunidad Autónoma.»

«Artículo treinta y seis. Todas las normas, disposiciones y actos emanados del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma que lo requieran serán publicados en el "Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares". A todos los efectos, esta publicación será suficiente para la validez de los actos y la entrada en vigor de las disposiciones y normas de la Comunidad Autónoma. La publicación en el "Boletín Oficial del Estado" se hará de acuerdo con la normativa dictada por el Estado.»

La Comunidad de Madrid regula el tema en los artículos 41 y 48 de su Estatuto (35):

«Artículo cuarenta y uno. 1. Las leyes de la Asamblea serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el cual ordenará su publicación en el "Boletín Oficial" de la Comunidad y en el "Boletín Oficial del Estado", entrando en vigor el día de su publicación en aquél.

(34) Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (BOE 51, de 1 de marzo).

(35) Ley Orgánica 3/1982, de 25 de febrero (BOE 51, de 1 de marzo).

2. Los reglamentos aprobados por el Consejo del Gobierno serán publicados, por orden del Presidente del Consejo, en el "Boletín Oficial" de la Comunidad Autónoma y en el "Boletín Oficial del Estado".»

Como puede verse, es la única Comunidad en la que resulta obligatoria la publicación de los Reglamentos en el «Boletín Oficial del Estado»:

«Artículo cuarenta y ocho. 1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en los términos previstos en su Ley Orgánica. El Presidente de la Comunidad ordenará la publicación de dicho nombramiento en el "Boletín Oficial de Madrid".»

Por último, el Estatuto de Castilla-León alude al tema tan sólo en su artículo 14.3 (36):

«Las leyes de Castilla y León serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual ordenará su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León" y en el "Boletín Oficial del Estado". A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos.»

Vistas todas las referencias estatutarias al tema de la publicación de disposiciones y la relación «Boletín Oficial de las Comunidades Autónomas»-«Boletín Oficial del Estado», podemos establecer, de modo sumario, unas primeras consideraciones de carácter general. Estas serían las siguientes:

— La publicación de disposiciones autonómicas tiene un tratamiento prácticamente uniforme en todos los Estatutos.

— Todas las Comunidades Autónomas se dotan estatutariamente de un Boletín Oficial.

— Los Boletines pueden ser considerados como los órganos que, con carácter general y ordinario, asumen la publicación de cuantas leyes, normas reglamentarias y actos administrativos lo requieran en el ámbito de las competencias territoriales de cada Comunidad (37).

— Hay unas relaciones explícitas e implícitas entre los Boletines de

(36) Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE 52, de 2 de marzo).

(37) Las Comunidades Autónomas generan, por la acción legislativa que tienen atribuida, ordenamientos jurídicos propios, separados del ordenamiento jurídico del conjunto del Estado; de estos ordenamientos se predicen todos los atributos inherentes a tal separación. Sobre este tema, véase el artículo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, en los núms. 100-102 de esta REVISTA.

las Comunidades Autónomas y el «Boletín Oficial del Estado» en los respectivos Estatutos de Autonomía. La más importante de las cuales es el requisito de la doble publicación de las leyes autonómicas.

— En el ámbito de cada Comunidad, su Boletín Oficial asume una posición preeminente respecto al BOE; esta preeminencia se pone de manifiesto por el hecho de que la publicación en el BCA, tanto de las leyes como de las demás disposiciones generales o singulares que lo requieran, tiene carácter constitutivo, de validez y señala la entrada en vigor, no siendo así la publicación en el BOE, que tiene carácter accesorio.

Es más, la versión castellana de las leyes en las Comunidades bilingües viene determinada por la publicación en la lengua del Estado, que se lleva a cabo en el Boletín de la Comunidad.

— Esta preeminencia ha alcanzado hasta la actividad conjunta con la Administración del Estado durante el período de transferencias. Los Acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencias entran en vigor tras la publicación en los Boletines Oficiales de las Comunidades, no obstante el carácter vinculante que tienen para la propia Administración del Estado, que cede servicios en dichos Acuerdos.

— Esta posición preeminente tiene como única excepción el caso de La Rioja, en el que la entrada en vigor de las leyes se computa a partir de la fecha de la última publicación en cualquiera de los dos Boletines (BO La Rioja o BOE).

— La posición de los Boletines Autonómicos no sólo se ha limitado a ser preeminente, como se deriva de sus Estatutos, sino que en la práctica, respecto al BOE, llega a ser excluyente.

Los Boletines de las Autonomías, al constituirse en órganos de publicación ordinaria de las Comunidades, vienen a cumplir el requisito de publicidad exigido por el ordenamiento jurídico para las disposiciones generales y ciertos actos de la Administración. Y lo cumplen incluso en los supuestos en que el propio ordenamiento, del que se deriva la necesidad de publicación, designa al «Boletín Oficial del Estado». Tal está ocurriendo en la práctica con los muy abundantes anuncios a que da lugar la aplicación de la legislación de contratos a los que hacemos referencia más adelante.

Se entiende implícitamente por las Comunidades Autónomas que, habiéndose operado la transferencia principal en ciertas áreas de competencias públicas, opera una transferencia implícita, aun contra la designación expresa de la legislación estatal vigente, a favor de los instrumentos internos de publicidad que tiene cada Autonomía y que han sido estatutariamente establecidos (38).

— La publicación en los Boletines de las Comunidades de la norma reglamentaria y los actos administrativos es «a todos los efectos» condición «suficiente» para la validez de estas disposiciones. Así se declara expresamente en el propio articulado de algunas Comunidades (Cataluña,

(38) Véanse, a este respecto, los apartados 2 y 3 de la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, que recogemos literalmente en la cita.

Comunidad Valenciana, Baleares, etc.). No obstante lo cual, cabe resaltar la excepción de Madrid, cuyo Estatuto fija también como requisito necesario la publicación de las normas reglamentarias de la Comunidad en el BOE.

— Queda a lo que establezcan las normas estatales la necesidad o no de la publicación en el BOE de ciertas disposiciones generales y singulares, independientemente de su aparición en el Boletín de la Comunidad.

2.3. *Reglamentos de los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas*

El panorama de los Estatutos se está completando con las normas que, en desarrollo de los mismos, se promulgan por las diversas Autonomías, en concreto con la promulgación de las Leyes de Gobierno y Administración, o equivalentes, y los Reglamentos de los Boletines Oficiales de las respectivas Comunidades. Hasta el presente (39) han promulgado Reglamentos ocho Autonomías: País Vasco, Andalucía, Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Castilla-León.

La lectura detenida de estos Reglamentos confirma las conclusiones antes apuntadas. Estas normas son, en su estructura y contenido, muy parecidas al Reglamento del BOE, y regulan el Boletín de cada Comunidad sin otra referencia al periódico oficial del Estado más que la inclusión de un apartado en el sumario con normas estatales reproducidas tras su publicación en el BOE.

Las normas de publicación oficial de cada Comunidad conciben a éstas como un cosmos institucional cerrado sobre sí mismo, con un órgano de publicidad con el que se cumplen suficientemente todas las exigencias de publicación de estas instituciones.

Los artículos iniciales de cualquier Reglamento de Boletín Oficial que tomemos como ejemplo es claramente significativo a este respecto.

Así, por ejemplo, el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» se autoconstituye como «el medio a través del cual habrán de publicarse todas las disposiciones emanadas de la Junta de Andalucía, así como cuantos actos y resoluciones sea necesaria su publicación».

El artículo 5.º del Reglamento de este Boletín que estamos comentando recoge una lista exhaustiva que quizás sea curioso transcribir. Según dicho artículo 5.º, el texto del «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» estará integrado por las siguientes materias:

- «a) Leyes, decretos, reglamentos, órdenes, circulares, convenios, instrucciones, estatutos, estadísticas u otras disposiciones y documentos que emanen de la Presidencia de la Junta de Andalucía, de la Consejería o de los organismos de su Administración, así como disposiciones estatales que

(39) Enero de 1985.

tengan incidencia directa en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

b) Los nombramientos, situaciones e incidencias del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, en los casos en que así lo disponga un precepto de carácter general.

c) Las convocatorias e incidencias para la provisión de plazas en todas las ramas de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como las relaciones de personal de todos los servicios dependientes de la Junta de Andalucía.

d) Las resoluciones, anuncios o documentos procedentes de corporaciones o entidades públicas, organismos autónomos y organismos de interés público, cuando así lo establezca una disposición general.

e) Los anuncios de ventas, subastas y concursos para la contratación de obras o suministros, servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma central, provincial o municipal, en los casos y en la forma que determinen las disposiciones vigentes.

f) Relaciones concernientes a emisiones de deuda pública, convenios, amortizaciones, canjes, libramientos de pago y entrega de valores, así como los anuncios referentes a la recaudación de tributos y sus incidencias.

g) La devolución de fianzas, tanto de los particulares como de los funcionarios públicos y agentes mediadores de comercio.

h) Las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y los anuncios de la Administración de Justicia.

i) Los anuncios particulares.

j) Y, en general, todo aquello que concretamente disponga alguna norma jurídica.»

Como puede comprobarse, es prácticamente la repetición, en extenso, del contenido del propio «Boletín Oficial del Estado».

La normativa autonómica relativa a Boletines Oficiales es, a estas alturas, extensa e intensa. Se han promulgado en la práctica totalidad de las Comunidades tanto normas orgánicas cuanto Reglamentos sustantivos y varias normas sobre régimen económico de estos órganos de publicidad.

A modo de enumeración completa de este conjunto de disposiciones, cabría indicar lo siguiente:

En el País Vasco, la creación del BOPV se hizo por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de abril de 1978, y su regulación ha sido abordada por la Ley de Gobierno de 30 de junio de 1981, así como su Reglamento por el Decreto de 13 de septiembre de 1982.

En Cataluña no existe norma expresa que reglamente el diario oficial. Cataluña recuperó con este periódico la tradición histórica de la Generalitat de la República, por lo que su actual «Boletín Oficial» reaparece el 5 de diciembre de 1977.

Galicia establece el «Diario Oficial» por Decreto de 26 de diciembre de 1978, encontrándose actualmente en estudio la adopción de su Reglamento.

La Junta de Andalucía establece un «Boletín Oficial» por Decreto de 30 de julio de 1979, apareciendo por vez primera el periódico el 11 de agosto de ese mismo año. Con posterioridad, y por Decreto de 5 de octubre de 1983, se le dota de un Reglamento a este órgano.

El Principado de Asturias regula el «Boletín Oficial» en la Ley de 24 de mayo de 1982, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado. En esta Ley se determina en algunas cuestiones el contenido del Boletín Oficial, y se establece la integración en un solo periódico de los Boletines Oficiales de la región y provincia. Con posterioridad, por Decreto de 17 de septiembre de 1982, se dan instrucciones sobre dicha integración.

Por Resolución del Consejero de la Presidencia de 14 de octubre de 1982, se aprueba el Reglamento del nuevo Boletín integrado.

Las Comunidades de Cantabria, La Rioja y Murcia, por efecto de los Estatutos de Autonomía, transforman los Boletines de la provincia en órganos oficiales de publicación de los ejecutivos regionales.

Por lo que se refiere a Cantabria, el denominado «Boletín Oficial de Cantabria» se establece al constituirse el régimen preautonómico propio de esta región, transformando el «Boletín Oficial de la Provincia».

El «Boletín Oficial de La Rioja» se pone en funcionamiento como tal después de la aprobación de la Ley Orgánica por la que se adopta el Estatuto regional. El «Boletín de la Comunidad», que continúa la publicación con otra denominación distinta del «Boletín Oficial de la Provincia», se establece por Resolución de 2 de septiembre de 1982.

El «Boletín Oficial de la Región de Murcia» se establece por Acuerdo de 30 de julio de 1979, durante el régimen preautonómico de esta Comunidad. Aparece por vez primera en marzo de 1980, y no hay hasta el presente norma específica sobre su regulación, excepción hecha de las instrucciones sobre tarifas que aparecen en el propio periódico.

La Comunidad Valenciana estableció su «Buletí Oficial del Consell del País Valencià» por Acuerdo del Consejo de 11 de abril de 1978, dictándose las primeras normas reguladoras por Orden de la Presidencia de 15 de noviembre de 1979, que posteriormente se completan por Orden de 18 de enero de 1980.

El Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica de 1 de julio de 1982, modifica la denominación del Boletín Oficial, que aparecerá como «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana».

Posteriormente, por Decreto de 18 de julio de 1983, se adopta su Reglamento definitivo.

La Comunidad Aragonesa crea un «Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón», por Resolución de 11 de abril de 1978. Por efecto del Estatuto se transforma este órgano en «Boletín Oficial de Aragón». Posteriormente, por Decreto de 3 de mayo de 1983, se fija el Reglamento de este periódico.

El «Boletín Oficial de Castilla-La Mancha» se crea por Orden de 8 de julio de 1980. A su vez, por Decreto de 18 de octubre de 1983, se establecen las bases de regulación de este periódico, que se desarrollan posteriormente por Orden del Consejero de Presidencia de 16 de febrero de 1984, en la que se recoge el texto completo del Reglamento de este Boletín.

La Comunidad Autónoma de Canarias regula el «Boletín Oficial» por Decreto de 14 de enero de 1983, en el que se procede a la creación y ordenación del contenido de esta publicación. La Ley del Gobierno y la Administración Pública de Canarias refrenda las funciones de este instrumento de publicación, que posteriormente, por Decreto de 14 de diciembre de ese mismo año, es dotado de un reglamento específico.

Navarra no ha modificado los principios fundamentales de su régimen administrativo, por lo que no ha habido creación *ex novo* de un Boletín Oficial tras la aprobación de la Ley de Reintegración y Amejoramiento Foral. Baste decir que el órgano propio de la Comunidad es el histórico «Boletín Oficial de Navarra», que tiene ciento cuarenta y seis años de historia.

La Junta de Extremadura crea el «Boletín Oficial» de dicha Junta por Orden del Presidente de 14 de marzo de 1980. Con posterioridad a esta disposición, y excepción hecha de las referencias al «Boletín Oficial» en el Estatuto de Autonomía, no ha habido norma posterior que lo regule.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares estableció, por Decreto de 18 de septiembre de 1978, el «Boletín Oficial del Consejo General Interinsular», que hizo su aparición a partir del 29 de enero de 1979. Este órgano se transformaría, por efecto del Estatuto de Autonomía, en el «Buletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears», que se empezó a publicar a partir del 26 de julio de 1983.

La Comunidad de Madrid crea el «Boletín Oficial de la Comunidad», transformando en él al «Boletín Oficial de la Provincia», por Decreto de 16 de junio de 1983. Este Decreto de creación regula como norma reglamentaria esta publicación, y ha sido complementado posteriormente por la Orden de 22 de junio de 1983, de la Consejería de Presidencia, y la Resolución de 29 de junio de ese mismo año.

La Ley de 13 de diciembre de 1983, en su capítulo VII, ratifica la existencia de este Boletín emplazando a normas posteriores la adopción de un Reglamento propio.

La Comunidad de Castilla y León estableció un Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León, por Decreto de la Presidencia del 7 de octubre de 1978. El primer Boletín de esta Comunidad hizo su aparición el 2 de mayo de 1979.

Por efecto del Estatuto de Autonomía, el órgano de publicidad se pasó

a denominar «Boletín Oficial de Castilla y León», y por Decreto de 15 de diciembre de 1983 se le dotó de un Reglamento propio.

Este es, hasta el presente, el cuadro normativo que regula los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas. Del conjunto de estas normas cabe resumir brevemente algunas características del régimen reglamentario de los Boletines de las Autonomías, que interesa destacar cara a su posterior comparación con el BOE.

Por lo que se refiere a sus contenidos, hay en todos los BCA unas materias comunes que pueden resumirse en los siguientes apartados:

- a) Las disposiciones del Estado que afectan de modo especial a las competencias de la Comunidad.
- b) Las leyes y normas reglamentarias de la propia Comunidad.
- c) Los nombramientos de altos cargos y funcionarios propios de la autonomía.
- d) Las convocatorias y concursos de personal.
- e) Las disposiciones singulares de la Administración autonómica y las Corporaciones locales.
- f) Los anuncios oficiales o particulares

A estas materias comunes habría que añadir en ciertas Comunidades la publicación de sentencias de los Tribunales de Justicia de la Comunidad y los anuncios emitidos por los órganos jurisdiccionales.

La estructura de los sumarios responde a una clasificación de las materias prácticamente equivalente a la señalada anteriormente, con la única excepción de Cataluña, que ordena su diario oficial con criterio exclusivamente orgánico, según el orden o jerarquía de las instituciones (40).

(40) Por Comunidades, podemos detallar la relación de contenidos a que hacen referencia sus sumarios: «Boletín Oficial del País Vasco»: I. Disposiciones generales del Estado. II. Disposiciones generales del País Vasco. III. Autoridades y personal. III.a) Nombramientos, situaciones e incidencias. III.b) Oposiciones y concursos. IV. Otras disposiciones y acuerdos. V. Anuncios. «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña»: por Instituciones. «Diario Oficial de Galicia»: I. Disposiciones Generales. II. Autoridades y Personal. III. Otras Disposiciones. IV. Oposiciones y Concursos. V. Anuncios. «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía»: 0. Disposiciones estatales. 1. Disposiciones generales. 2. Autoridades y personal. 2.1. Nombramientos, situaciones e incidencias. 2.2. Oposiciones y concursos. 3. Otras disposiciones. 4. Administración de Justicia. 5. Anuncios, que constará de: 5.1. Subastas y concursos de obras, suministros y servicios públicos. 5.2. Otros anuncios. «Boletín Oficial del Principado de Asturias»: I. Principado de Asturias. II. Disposiciones Generales publicadas en el BOE. III. Administración del Estado. IV. Administración Local. V. Administración de Justicia. VI. Otros anuncios. «Boletín Oficial de Cantabria»: Administración Autónoma. Anuncios oficiales. Anuncios de subastas. Administración de Justicia. Administración Municipal. «Boletín Oficial de La Rioja»: Disposiciones de la Comunidad Autónoma: I. Administración Central. II. Administración Autónoma. III. Diputación General. IV. Anuncios. Disposiciones de la Provincia: I. Administración del Estado. II. Gobierno Civil de La Rioja. III. Administración Municipal. IV. Administración de Justicia. V. Gobierno Militar. VI. Otros anuncios. «Boletín Oficial de la Región de Murcia»: I. Comunidad Autónoma. II. Administración Civil del Estado. III. Administración de Justicia. IV. Administración Local. V. Otras dis-

Los criterios con los que se forman los apartados de «Disposiciones Generales», «Autoridades y Personal» y «Oposiciones y Concursos» son prácticamente los mismos que ha utilizado históricamente el BOE, referidos, lógicamente, al ámbito de la Comunidad y con el añadido de las normas estatales, según vimos con anterioridad.

Los apartados de «Otras Disposiciones», «Administración Local», «Administración de Justicia» y «Anuncios» varían notablemente de unos Boletines a otros en función del volumen de actividades de cada Comunidad y, especialmente, de la tradición anterior de publicación en los Boletines Oficiales Provinciales.

Por lo que se refiere a las relaciones con otros Boletines Oficiales, de mayor o menor ámbito (BOE y Boletines Oficiales de las Provincias), no hay, con carácter general, normas expresas.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales se ha procedido, en algunos casos, a la unificación en un solo periódico del Boletín de la Provincia, por lo que el contenido de lo autonómico en un solo instrumento recoge, de modo conjunto (Asturias, Madrid) o por separado (La Rioja), los contenidos propios de los Boletines Provinciales.

En otras Comunidades la referencia a los Boletines Provinciales no existe.

Respecto al «Boletín Oficial del Estado» no hay mención alguna. Como

posiciones y anuncios. «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana»: I. Disposiciones Generales. II. Autoridades y Personal. II.a) Nombramientos, situaciones e incidencias. II.b) Oposiciones y concursos. III. Otras disposiciones. IV. Administración de Justicia. V. Anuncios. «Boletín Oficial de Aragón»: I. Disposiciones Generales. II. Autoridades y Personal. II.a) Nombramientos, situaciones e incidencias de los Consejeros, Altos cargos y personal al servicio de la Administración autónoma. II.b) Oposiciones y concursos de plazas de la Administración autónoma. III. Otras disposiciones. IV. Otros acuerdos. V. Anuncios. «Boletín Oficial de Castilla-La Mancha»: I. Disposiciones generales. I.1. De la Junta de Comunidades. I.2. Disposiciones estatales. II. Autoridades y Personal. II.1. Nombramientos, ceses, situaciones e incidencias. II.2. Oposiciones y concursos. III. Acuerdos y otras disposiciones. IV. Anuncios. «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias»: I. Disposiciones generales de la Comunidad Autónoma. II. Autoridades y personal. a) Nombramientos, situaciones e incidencias. b) Oposiciones y concursos. III. Otras disposiciones de la Comunidad Autónoma. IV. Disposiciones generales del Estado. V. Disposiciones de la Administración Local y demás entidades públicas. VI. Anuncios. a) Subasta y concurso de obras, suministros y servicios públicos. b) Otros anuncios. «Boletín Oficial de Navarra»: I. Comunidad Foral de Navarra. II. Administración Local de Navarra. III. Disposiciones generales publicadas en el BOE. IV. Administración del Estado. V. Administración de Justicia. VI. Anuncios. «Diario Oficial de Extremadura»: I. Disposiciones Generales. II. Junta de Extremadura. III. Administración de Justicia. IV. Anuncios. «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares»: I. Disposiciones Generales. II. Autoridades y Personal. II.1. Nombramientos, situaciones e incidencias. II.2. Oposiciones y concursos. III. Otras disposiciones. IV. Anuncios. «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»: I. Disposiciones Generales. II. Otras disposiciones. III. Autoridades y personal. IV. Disposiciones estatales. V. Administración de Justicia. VI. Administración Local. VII. Anuncios varios. «Boletín Oficial de Castilla y León»: I. Disposiciones Generales del Estado. II. Disposiciones Generales. III. Autoridades y Personal. a) Nombramientos, situaciones e incidencias. b) Convocatorias e incidencias de oposiciones. IV. Otras Disposiciones y Acuerdos. V. Administración de Justicia. VI. Anuncios.

decíamos antes, las normas de publicación que se contienen en los Reglamentos autonómicos sobre la materia conciben a cada territorio como un espacio legislativo o administrativo cerrado sobre sí, regulado de modo autosuficiente desde las páginas de su propio periódico oficial.

Para completar la amplia revisión que hemos realizado de los Boletines autonómicos, sólo cabe añadir algunos datos de edición que pueden permitir conocer la realidad de que venimos hablando y compararla con la situación actual del «Boletín Oficial del Estado».

Salvo excepciones, la mayoría de los Boletines autonómicos no son diarios, oscilando su periodicidad entre dos y cinco números a la semana. Su paginación es escasa, siendo la de mayor extensión la del Boletín de Cataluña, que edita tres ejemplares ordinarios a la semana con una media de 24 páginas.

Los volúmenes de edición varían entre 2.000 y 4.000 ejemplares, con la excepción de Cataluña que no alcanza, sin embargo, los 6.000 ejemplares (41).

Por el contrario, el «Boletín Oficial del Estado» edita un total de cerca de 40.000 páginas anuales, en edición diaria, salvo domingos, y con una media de paginación de unas 128 al día. La tirada del periódico del Estado es de unos 60.000 ejemplares/día, aproximadamente, lo que representa un total de 24 millones de ejemplares al año (42).

3. PUBLICACIÓN EN EL BOE DE LAS DISPOSICIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Visto el panorama normativo que ha dado pie a la creación y regulación de los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas, la cuestión que ahora se nos plantea es la respuesta al segundo interrogante que expresamos al principio.

¿Puede el Estado fijar obligaciones a las Comunidades Autónomas, en materia de publicación de sus normas y actos en el BOE, más allá de las recogidas en los respectivos Estatutos de Autonomía y de las establecidas por las normas autonómicas de desarrollo?

A mi juicio, la respuesta puede depender de cuáles sean las obligaciones que se pretenden fijar por el Estado.

Si el Estado se limita a fijar la obligatoriedad de la publicación de las normas (de acuerdo al principio constitucional) y de ciertos actos o trámites del procedimiento administrativo general, sin indicar en qué órgano (BOE o BCA) o en qué forma debe sustanciarse esta publicación, parece claro que esta obligación entra de lleno en el campo de las facultades estatales de uniformización y coordinación de los ordenamientos jurídicos autonómicos.

(41) Datos de la Sección de Ordenación de Gaceta del «Boletín Oficial del Estado», referidos a enero de 1985.

(42) Datos proporcionados por el propio organismo autónomo, de su Memoria correspondiente al año 1984.

Si las obligaciones afectan directamente al papel reservado a los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas, en los respectivos Estatutos, las facultades del Estado o la Administración Central serían discutibles.

Como indicábamos al principio, corresponde al Estado la fijación de las bases de todo el sistema jurídico-administrativo español (artículo 149.1.18.^a), lo que significa, o puede significar, que la aplicación del principio de publicidad de actos y normas puede venir regulado o matizado en esas bases con carácter obligatorio para las Comunidades Autónomas. En tal sentido, la posibilidad de imponer obligaciones por la legislación del Estado en estas materias es evidente, dentro del límite mismo del concepto «bases de la legislación», entendida en sentido material, no necesariamente formal; es decir, la imposición de obligaciones fundadas en los principios de uniformidad —en aras del interés general—, de superación de la esfera de los intereses propios de cada Comunidad y de efectiva igualdad de trato en todo el territorio del Estado.

El problema concreto para el caso de la regulación del BOE respecto de los BCA es el de si este requisito final del procedimiento de elaboración de normas o de perfeccionamiento de actos puede llegar a ser de tal modo decisivo que la publicación exclusiva en el BCA conculque los principios antes expresados y sea necesario incluirlo dentro del contenido de las bases de legislación o el procedimiento común previstos en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

A mi juicio, tal interpretación sería excesiva, por lo que no parece factible, por la vía del desarrollo del artículo 149.1.18.^a, pensar en una norma estatal que establezca la publicación obligatoria en el BOE de las normas reglamentarias autonómicas y ciertas disposiciones singulares, cara a su validez o perfeccionamiento.

Cuestión diferente es la existencia de obligaciones accesorias para las Comunidades Autónomas, por la vía de la aplicación del principio de supletoriedad previsto en el artículo 149.3.

Dado que las normas de las Comunidades Autónomas no pueden prever, lógicamente, el contenido del «Boletín Oficial del Estado», es normal que las disposiciones estatales que regulan el sumario del BOE puedan prever que este órgano incluya disposiciones generales o singulares de las Comunidades Autónomas. En tal sentido, las normas estatales sobre el BOE podrían, supletoriamente, regular las relaciones BOE-BCA, materia en la que no son competencias las Autonomías.

Como señala el profesor MUÑOZ MACHADO al comentar el artículo 149.3:

«El derecho estatal puede actuar siempre como derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas, porque es un derecho más completo que contiene reglas que dan unidad, sistematicidad y coherencia al ordenamiento jurídico

entero, reglas de las que carece el ordenamiento particular de las Comunidades Autónomas (43).

Si se examina la lista de competencias que el Estado retiene, según el artículo 149.1 de la Constitución, se verá que están entre ellas las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (párrafo 18 del precepto citado). Esta legislación fija la disciplina de la mayor parte de las relaciones jurídicas, de manera que contiene necesariamente una parte sustantiva del sustrato institucional del que debe servirse el derecho autonómico. Este es también, por razón de las mismas reglas de distribución de competencias, más incompleto; se refiere a objetos más singulares para los que difícilmente puede disponer una ordenación completa. Deja, por lo común, huecos, intersticios, vanos que no son caprichosos, sino obligados, porque tienen que rellenarse con la incorporación de principios, reglas o el empleo de instituciones que sólo están en el derecho estatal. La relación no es lejana a la misma que describe la doctrina tradicional como propia del derecho común y del derecho especial, si bien es preciso destacar que, a través de la competencia de desarrollo legislativo, cuando existen, es posible formar regulaciones autonómicas más completas. Pero, por principio, será en el derecho estatal donde habrá que buscar y donde será posible encontrar principios jurídicos complementarios de las regulaciones sectoriales que formulan las Comunidades Autónomas. Se entiende, por ello, perfectamente que el derecho estatal sea «en todo caso», como dice el artículo 149.3 de la Constitución, de aplicación supletoria» (44).

«La cláusula de supletoriedad —señala otro comentarista— asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, no obstante su fraccionamiento en ordenamientos territoriales autonómicos de cierta intensidad. Por encima, pues, de la presencia de una pluralidad de ordenamientos, la función básica y sistemática que dentro de dicha pluralidad corresponde al ordenamiento del Estado asegura al conjunto una unidad de sentido y de funcionamiento, que constituye por sí solo un importante valor social de integración» (45).

(43) Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, 1982.

(44) *Ibidem*.

(45) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo* (4.ª ed.), Madrid, 1984.

Por esta otra vía, y con el carácter de obligación suplementaria posterior o simultánea a la publicación en el BCA, puede señalarse por el Estado la necesidad de una segunda publicación en el BOE.

Corresponde al Estado garantizar el conocimiento general del ordenamiento, y, a tal efecto, es perfectamente posible el establecimiento de la necesidad de inserción en el BOE de la parte más significativa de las disposiciones generales y singulares de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del requisito de validez de su publicación en el Boletín propio de la Comunidad.

En resumen, el Estado puede —y, quizás, debe— establecer algunas obligaciones sobre la publicación de normas y actos de las Comunidades Autónomas en el BOE más allá de las menciones escuetas a este tema, recogidas en los Estatutos Autonómicos.

Y ello por dos razones: porque las normas de las Comunidades se entienden parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado (46) y porque corresponde al Estado asegurar el conocimiento general de dicho ordenamiento, siendo imprescindible garantizar, especialmente en el ámbito normativo, el principio *iura novit curia*, esto es, la aplicación directa por los Jueces, sin necesidad de prueba, del derecho autonómico.

Pero toda norma que se establezca en esta materia debe hacerse a través de la habilitación que la Constitución concede para la fijación de las bases del régimen de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (149.1.18.^a), utilizando esta habilitación del 149.1.18.^a en sentido extenso, y considerando «básica» la garantía del conocimiento en todo el territorio estatal del conjunto del ordenamiento jurídico, en el que se integra como parte esencial la normativa autonómica, o, alternativamente (47), regulando el hueco que no puede ser previsto por la normativa autonómica de las relaciones de la actividad de la Comunidad con el BOE.

4. RANGO Y CONTENIDO DE LA REGULACIÓN

La tercera cuestión a plantear es la relativa a si las normas estatales sobre este tema han de incluirse en el nuevo Reglamento del «Boletín Oficial del Estado», que se aprobará por Real Decreto, o si ha de regularse con carácter independiente, en un Real Decreto específico, dedicado a tal cuestión y que podría elaborarse con la participación o el conocimiento previo de las Comunidades Autónomas, o, como tercera alternativa, si es preciso, por el carácter del tema y de las obligaciones que puedan establecerse, regular por ley o por delegación legislativa, en su caso, esta cuestión. Asimismo, en este último epígrafe incluimos algunas reflexiones sobre qué tipo de disposiciones generales o singulares de las Co-

(46) Artículo 147.1 de la Constitución.

(47) Artículo 149.3 de la Constitución.

munidades Autónomas deben publicarse ordinariamente en el BOE sin perjuicio de su aparición en los Boletines de las Comunidades.

Por lo que se refiere al primer aspecto de la cuestión, la respuesta, como en el epígrafe anterior, depende del tipo de obligaciones que puedan fijarse y, consiguientemente, de la necesidad o no de intervención del poder legislativo estatal a través de ley ordinaria, ley de armonización o, en su caso, delegación legislativa (en forma de remisión normativa al Gobierno) para abordar este tema.

Es evidente que si a través del Real Decreto del Consejo de Ministros se reforma el actual régimen reglamentario del BOE, estableciendo la obligación de publicar en él algunas disposiciones de las Comunidades Autónomas, en la medida que no afecten al desarrollo propio de los BCA ni al carácter constitutivo de esta publicación para las normas comunitarias, no habrá objeción formal o material que oponer a este Real Decreto. Del mismo modo habría que juzgar, evidentemente, un Decreto específico sobre el tema que se adaptara con posterioridad al nuevo Reglamento del BOE.

Tampoco podría objetarse oposición alguna a las normas de bases procedimentales que entendieran referidas al Reglamento del BOE o a un Real Decreto singular sobre esta materia. Volvemos a insistir en que, acudiendo a la noción de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas o al concepto de procedimiento administrativo común, pueden las normas del Estado regular el tema en función de la competencia exclusiva del 149.1.18.^a. Y esta regulación no necesita ser obligatoriamente por ley, sino que puede entenderse en ciertas materias muy singulares, como es nuestro caso, desarrolladas por normas reglamentarias.

Sobre este tema señala el profesor MUÑOZ MACHADO:

«Que tenga que ser una ley o un reglamento la norma que se fije la regulación básica de una materia no es algo que dependa de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino de los principios constitucionales que disciplinan las relaciones entre la ley y el reglamento. La ley será necesaria en la medida en que la materia está reservada a la ley. La remisión de la ley al reglamento para que complete sus determinaciones depende del anterior dato y de la decisión de las Cortes de entregar parte de la regulación al ejecutivo para que complete las determinaciones de la ley. Que la ley tenga que intervenir ordinariamente en la definición de lo básico se deduce de la amplitud con que la reserva de ley está formulada en la Constitución. Respetados estos últimos límites constitucionales, y sin sobrepasar del marco de la distribución de competencias, la apertura de la ley a la regulación reglamentaria es perfectamente posible y es, además, una operación legislativa absolutamente usual en la prácti-

ca. En fin, que la competencia sobre la legislación básica puede instrumentarse de esta manera se deduce del mismo concepto de legislación que ha establecido el propio Tribunal Constitucional, que comprende tanto a la ley como a los reglamentos de ejecución.

Los criterios manejados por el Tribunal Constitucional para delimitar el concepto de bases son los tres siguientes: 1.º) Que la noción bases o de legislación básica no es un concepto formal, sino material. 2.º) Que, puesto que no se trata de una noción formal, a la definición de lo básico pueden contribuir no sólo las leyes, sino también las normas reglamentarias: "De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido (...). Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada". 3.º) La definición de lo que sea básico en cada materia es algo que deben concretar las Cortes, pero el Tribunal sienta el criterio interpretativo siguiente: "Lo que la Constitución persigue, al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada, es que tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia".» (48).

El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, comentando la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto, señala: «No obstante estas razones, el Tribunal Constitucional ha concluido por establecer que la normación básica estatal ha de ser establecida precisamente con el rango de ley. Así comenzó declarándolo la Sentencia de 28 de julio de

(48) Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (1.ª ed.), Madrid, 1982. Véase, asimismo, GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relación*, núms. 100-102 de esta REVISTA.

1981, aunque la de 28 de enero de 1982 aceptó que pudiese establecerse por Real Decreto en algunos casos, uno de los cuales sería el de la existencia de legislación preconstitucional cuya adaptación al sistema constitucional estuviera pendiente de una regulación completa, de modo que, "entre tanto" las Cortes Generales "no se pronuncien", el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto. Ahora bien, esta misma excepción parece haber desaparecido en la jurisprudencia más reciente, la establecida por las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983. En la primera de estas decisiones, que es el *leading case*, se dice que "lo que no podrá hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico, pues es al legislador constitucional a quien corresponde establecer lo que se entiende por bases de una materia, delimitando así lo que es competencia estatal y definiendo, al mismo tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma su competencia de desarrollo legislativo".»

Y más adelante añade el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: «Tras lo expuesto, conviene hacer una importante precisión. Si el Tribunal Constitucional ha pasado a exigir rango de ley para la legislación básica estatal, expresamente ha salvado, sin embargo, que esta ley inicial pueda ser complementada por normas reglamentarias del propio Estado.» En tal sentido podría entenderse, a mi juicio, el papel de un Real Decreto sobre publicación de disposiciones de las Comunidades Autónomas en el BOE en relación con las bases del régimen jurídico y el procedimiento administrativo común.

Tomando los textos de las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, recoge el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: «el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada», y de manera más solemne: «el Gobierno puede regular la materia básica para completarla (...), necesita para ello que la definición conste previamente en normas legales postconstitucionales, sin excluir que este aspecto nuclear —que ha de ser regulado por ley— pueda ser completado mediante normas reglamentarias en aquellos supuestos en que el desarrollo normativo, con eficacia en toda la nación, venga exigido para la vigencia efectiva de las bases establecidas por la ley.

»Si la ley básica ha delimitado las dos esferas de competencia en cada uno de esos ámbitos, los respectivos ordenamientos operan con la plenitud de su instrumentario normativo, y, por tanto, con reglamentos, cuando así proceda y cuando para ello conste en una cláusula remisoria de dicha ley, en el caso estatal» (49).

A pesar del juego de estas interpretaciones, hay que insistir en la opinión anteriormente expresada de que resulta difícil encajar en la noción de bases o legislación básica las normas relativas a la distribución de funciones entre el BOE y los Boletines Oficiales de las Comunidades.

(49) GARCÍA DE ENTERRÍA, *El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relación*, núms. 100-102 de esta REVISTA.

Por ello presenta dudas el establecimiento de obligaciones específicas a las Comunidades Autónomas en esta materia por Decreto, más que limitadas a la fijación de unas obligaciones para el propio Estado, en este caso para el propio BOE, en el sentido de recoger como segunda publicación una parte de los textos insertados por las Comunidades Autónomas en sus Boletines Oficiales.

Las dos formas posibles de justificación de un Real Decreto lo son como norma de armonización y coordinación de las facultades autonómicas de autoadministración, o como desarrollo de los criterios básicos del régimen jurídico de las Administraciones autonómicas y el procedimiento administrativo común. Ambas justificaciones colocarían al Ejecutivo ante una difícil situación si se pretende por su sola voluntad establecer obligaciones a las Autonomías en este campo.

La limitación a la actual autonomía y autosuficiencia de los Boletines autonómicos no podría abordarse por norma reglamentaria del Estado en la medida que la facultad de autoorganización y autoadministración de cada Comunidad, en el marco de competencias de su Estatuto, es un principio básico que no puede ser unilateralmente invadido por la acción del poder ejecutivo central.

No es posible, por ello, a nivel de Real Decreto, más que regular al propio BOE obligándole a recoger una serie de disposiciones autonómicas; pero esa publicación lo será, respecto a la llevada a cabo en el Boletín propio de la Comunidad, a los simples efectos de conocimiento general en el resto del territorio estatal y sin el valor constitutivo, la validez y la entrada en vigor que se derivan, naturalmente, de la primera publicación.

Nadie puede impedir al Estado, al Ejecutivo en este caso, ordenar y regular su órgano de publicación propio, el BOE. Pero tal facultad de organización del Ejecutivo estatal no puede suponer que se impongan obligaciones o limitaciones a unas Comunidades Autónomas plenamente autosuficientes en esta materia.

El Estado puede requerirse a sí mismo —al BOE— la publicación de las normas reglamentarias autónomas en el diario oficial, pero no puede pretender que la validez de estas normas reglamentarias quede condicionada a esta publicación. En el sistema de reparto territorial de funciones, carecería de competencia para imponerlo por la sola voluntad del poder ejecutivo.

Cualquier obligación de coordinación general que suponga una restricción a la autonomía administrativa de las Comunidades en esta materia tendría que venir instrumentada por las fórmulas laterales previstas en nuestro ordenamiento, fundamentalmente la legislación armonizadora del artículo 151 de la Constitución, o por una inclusión efectiva del tema de los Boletines Oficiales, en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas o del procedimiento administrativo común. Ambas fórmulas requerirán el rango de ley para abordar el tema, aunque en el segundo de los supuestos quepa concebir la vía de la delegación legislativa al Gobierno en forma de remisión normativa.

El estudio de la alternativa de una ley excede los objetivos de este trabajo, y por ello no incluyo mayor precisión sobre este particular. Baste lo señalado anteriormente en las extensas citas de los profesores S. MUÑOZ MACHADO y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.

El último tema es la respuesta a la cuestión de ¿qué tipo de disposiciones generales o singulares de las Comunidades Autónomas deberían publicarse ordinariamente en el BOE, sin perjuicio de su aparición en los Boletines propios de cada Comunidad?

Tres criterios deben entenderse predominantes en esta materia: las disposiciones que lo requieran de acuerdo con los propios Estatutos de Autonomías; las disposiciones que en su aplicación material excedan o puedan exceder, directa o indirectamente, el ámbito territorial o personal propio de cada Comunidad; las disposiciones generales o singulares que regulen y organicen de modo fundamental la Administración de la Comunidad.

Es difícil, combinando estos criterios, proponer una lista casuística y exhaustiva de las obligaciones respecto al BOE que se derivarían para las Comunidades Autónomas. Es difícil, especialmente, por la indeterminación, en algunos casos, de qué se entienda por «disposiciones que indirectamente puedan afectar a un ámbito personal o territorial ajeno a la Comunidad». Parece fuera de dudas que una parte muy importante de la actividad pública de las Comunidades Autónomas, en concreto de su actividad administrativa —tanto de reglamentación como de acción ejecutiva—, afecta, directa e indirectamente, los intereses económicos y las relaciones jurídicas no comprendidas estrictamente en los límites territoriales o personales de cada Autonomía.

En la medida que el Estado autonómico se configura como un entramado de competencias que se comparten, sin una ordenación por el principio estricto de la jerarquía estatal, sino por el principio de la transferencia o no de la competencia, cada Comunidad Autónoma ejerce una acción normativa y administrativa que por si se integra, afectándolo, en el conjunto del ordenamiento estatal, del que la legislación autonómica forma una parte esencial (50).

Es por ello delicado la fijación de unos límites, aunque es imprescindible el hacerlo si no se quiere que el BOE se vea obligado a engrosar su paginación con el contenido completo de los Boletines de las Autonomías, o que, por el contrario, las desconozca.

Para ello, a modo de criterio de aproximación, se podría indicar por capítulos la obligatoriedad de publicar en el BOE, de modo ordinario, las siguientes disposiciones:

- a) Las Leyes de las Comunidades Autónomas.
- b) Los Reglamentos autonómicos.
- c) Las Disposiciones de la Presidencia de la Comunidad Autónoma

(50) Jorge DE ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Madrid, 1982; SALAS, «La potestad reglamentaria de la Generalitat de Catalunya», en *Estudi jurídic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1981.

y del Consejo ejecutivo u órgano colegiado máximo de gobierno de la Comunidad.

d) Los nombramientos y ceses de las autoridades y personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, en los supuestos en que las facultades correspondan al Consejo ejecutivo o de gobierno de la Comunidad.

e) Las convocatorias —en extracto— para la provisión de plazas en la Administración de la Comunidad. En los términos equivalentes a los establecidos actualmente para las convocatorias de la Administración local en el «Boletín Oficial del Estado» fijados por el Real Decreto.

f) Las resoluciones singulares provenientes de los diversos órganos de la Administración autonómica, cuando por afectar indirectamente a intereses o personas ajenas a la Comunidad, o por la importancia cuantitativa o cualitativa de las mismas, exija por su propia naturaleza la publicidad oficial en todo el territorio del Estado.

g) Los anuncios, requisitorias, edictos o citaciones de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma, cuando lo requieran las normas procedimentales o lo determine el titular del órgano en virtud de las personas o intereses involucrados en cada proceso.

h) Los anuncios de concursos y subastas para la contratación de obras, suministros y servicios públicos de la Administración provincial y local, cuando el monto de los créditos para tal contratación o las características de la licitación aconsejan su conocimiento en todo el territorio estatal.

En todos los supuestos de resoluciones, convocatorias o contrataciones públicas, si se considera necesario por la Comunidad la publicación del texto de que se trate en uno o varios periódicos de difusión nacional, debería establecerse, asimismo, la obligatoriedad de inserción en el BOE.

Actualmente, una parte muy estimable de concursos públicos de obras y servicios de las Comunidades Autónomas, con importes de licitación muy elevados, son publicados, a nivel territorial —como es evidente—, a través del Boletín propio de cada Comunidad y, a nivel estatal, en uno o varios periódicos privados de difusión nacional, sin reflejo alguno en el BOE, lo que representa un agravio comparativo que debe ser corregido en aras de la coherencia de los propios principios de publicidad oficial (51).

(51) Sobre este particular, al que aludimos en la introducción de este trabajo, pueden tomarse en consideración los preceptos de la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, que establece, en su artículo 12, lo siguiente: «2. También será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa y sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. La competencia legislativa de las Comunidades Autónomas sobre contratos y concesiones administrativas se ajustará a la legislación básica del Estado. 3. No obstante lo establecido en el apartado anterior, en los supuestos en que corresponda a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en las referidas materias, se estará a lo dispuesto en la Constitución y los respectivos Estatutos.»

Se pueden comprobar, consultando la prensa privada nacional, numerosos anuncios autonómicos de obras y servicios públicos u ofertas de todo tipo que no tienen reflejo previo, simultáneo o posterior en el BOE. En los propios servicios del Organismo no hay antecedentes ni noticias de un gran número de concursos que salen a licitación estatal.

Una aplicación cuidadosa de los otros criterios expresados permitiría una panorámica diaria en el BOE del conjunto de la actividad autonómica que completaría con la actividad, diaria también, del propio Estado el conjunto de la acción normativa y administrativa del país.

El «Boletín Oficial del Estado» debe asumir este papel de órgano de publicidad y de expresión del conjunto del Estado, no sólo de la Administración central y no estrictamente de las competencias exclusivas que el propio Estado retiene. Para ello, el BOE debe ampliar su contenido incluyendo en su sumario la relación de disposiciones que hemos detallado.

La publicación en el BOE de estas materias, por sí solas, no podría entenderse contraria a ninguno de los principios de reparto de competencias establecidos por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía (52). No supondría limitación a las facultades de autoorganización ni de autoadministración propias de cada Comunidad, ni atentaría contra el criterio de prevalencia de la publicación en el Boletín propio de cada Comunidad frente a la publicación por el Estado. Simplemente vendría a significar, a nivel del conjunto del país, la garantía del conocimiento general de las principales actividades que se desarrollan por todos los órganos públicos, territoriales o no, que se integran en el marco superior del Estado.

El BOE adquirirá con ello el carácter amplio que exige su calificativo «del Estado» entendido en términos del conjunto del ordenamiento estatal, y no sólo de la Administración central o de los órganos superiores de la nación.

Con posterioridad a la redacción de esta crónica, que está fechada a primeros de enero de 1985, se ha producido la publicación, en el BOE, del Real Decreto 1511/86, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, por el que se deroga el Reglamento de 1960 y se establece un nuevo régimen de inserción de las disposiciones en el BOE. En el nuevo Decreto se encuentra recogida una gran parte de las consideraciones que se formulan en la crónica que ahora se publica.

Diego José MARTÍNEZ MARTÍN
Funcionario del Cuerpo de Administradores
Civiles del Estado.
Ex Director Adjunto del BOE

(52) Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 200.

