

Artículo 40

1. Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado», entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquél, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

2. Los reglamentos aprobados por el Gobierno serán publicados, por orden del Presidente del Gobierno, en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y, en su caso, en el «Boletín Oficial del Estado».

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo considerado resultó modificado y reenumerado por el artículo 1.31 de la, antes citada¹, Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid. Su anterior numeración era la de artículo 41², ocu-

¹ A efectos de evitar reiteraciones en los Comentarios correspondientes a los artículos 37 a 41, que me ha encomendado la Dirección de «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», en este supuesto, así como en los sucesivos en que se indique que una norma legal ha sido citada con anterioridad, omito reproducir la referencia de su publicación oficial cuando de la misma ya se haya dejado constancia.

² El originario artículo 41 de la Ley Orgánica 3/1983 era del siguiente tenor literal:

«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.

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

Sobre el mismo me remito a las consideraciones formuladas en un trabajo previo. Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública», en la obra colectiva, coordinada por Francesc PAU VALL, «Parlamento y Opinión pública», Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1995; en concreto, pp. 167 y 168. El referido trabajo fue, ulteriormente, compilado en el volumen «Temas y problemas del Parlamento contemporáneo», de PAU I VALL y Miguel CARBONELL, editado por el Senado de la República de México y la UNAM, México, 2006, pp. 263 a 323.

Asimismo, *vid.* José Luis PIÑAR MAÑAS: «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva, dirigida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 82 a 84; y José Luis VILLAR PALASÍ: «Potestad normativa de la Comunidad de Madrid», en el colectivo, ya citado, coordinado por GÓMEZ-FERRER MORANT, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», pp. 243 a 247.

pándose el originario artículo 40 de la «*Creación de entidades de carácter institucional*» —disciplinada por el vigente artículo 39—.

Loable resulta que, fiel a la redacción originaria, el precepto comentado sea el único —junto con el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias— que exige con carácter preceptivo la publicación de todas las disposiciones generales en el *Boletín Oficial del Estado*. No obstante, no puede ignorarse que la reforma de 1998 ha modulado la afirmación inicial del texto del Estatuto, introduciendo, respecto de las normas reglamentarias, la cláusula «, en su caso,»; cláusula, como bien puede imaginarse, que ha comportado en la práctica que los reglamentos autonómicos hayan dejado de incorporarse al *Boletín Oficial del Estado*.

Al margen de lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 debe destacarse la pintoresca particularidad de la entrada en vigor inmediata de las leyes en el ámbito de la Comunidad de Madrid, es decir, al día siguiente de su publicación, no estableciéndose un plazo de *vacatio legis* para que la norma pueda ser conocida por los operadores jurídicos. No puede omitirse que la vigente redacción ha corregido la originaria afirmación de entrada en vigor en la fecha de su publicación, que la Doctrina bien reputo fruto de un error³ o bien criticó sin ambages, en conclusiones que son extensibles a la redacción vigente, pues prácticamente lo mismo resulta que la ley entre en vigor el mismo día de su publicación o que la vigencia se produzca al día siguiente⁴ —aunque es cierto que esta última solución, por lo menos, evita los problemas que puede generar la entrada en vigor, a las 0:00 horas, de una norma publicada en un Boletín Oficial que todavía ni siquiera ha sido distri-

³ El profesor SANTAMARÍA PASTOR, en sus «*Fundamentos de Derecho administrativo, I*», Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, página 625, afirmaba respecto de la determinación estatutaria de eficacia inmediata: «sin duda, se trata de un defecto de redacción, queriéndose indicar que es el día de la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad* la fecha inicial del plazo de *vacatio*».

⁴ GONZÁLEZ NAVARRO, en su «*Derecho Administrativo español, I*», Universidad de Navarra, Pamplona, 1987, pp. 495 y 496, comentaba la singularidad analizada en los siguientes términos: «Confieso que no se me alcanza la justificación de esta peculiaridad, como tampoco acierto a ver la razón de la necesidad de establecer con carácter general esa inmediatez de la eficacia normativa que, por lo demás, se establece sólo para las leyes y no para los reglamentos (*cf.*, art. 41.2)». Por su parte, PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, pp. 82 y 83, entendía que «Se trata, en suma, de un lamentable descuido que difícilmente resiste cualquier intento de interpretación flexible».

VILLAR PALASÍ, *op. cit.*, p. 245, intentando explicar las posibles razones de la ausencia de *vacatio legis*, afirmaba: «Pese a lo anteriormente dicho, puede haber una explicación lógica y coherente a este fenómeno de carencia de *vacatio legis* en las leyes autonómicas, en concreto el dato de que las potestades—garantías que contienen, o dicho de otro modo, la materia normada, no lo es *ex novo* incluso en las potestades plenas, sino que son potestades ya existentes antes en el ámbito estatal que se transfieren, de modo pleno o compartido a la Comunidad Autónoma. Tales potestades estaban ya reguladas *ex origine*, con sus Reglamentos y normas infralegales en general: lo único que cambia es la titularidad en la potestad. Los grupos normativos reguladores de los supuestos de hecho, existían ya antes, en el ámbito estatal, y de ahí el vínculo de disposiciones que se citan en los Anexos de los Decretos de Transferencia. Además, junto a grupos normativos se transfieren medios económicos y personales. Si a esto añadimos el carácter supletorio del Derecho estatal, se llega fácilmente a la conclusión de que es difícil que se produzcan *situaciones de quiescencia* o inoperatividad de la ley, al modo al menos con que acontece, con frecuencia, en la legislación estatal. De ahí que una Ley autónoma pueda entrar en vigor y ser operativa además, en el momento de su publicación en el *BOCM*».

buido—. Ahora bien, lo que si queda claro después de la reforma de 1998 es que no se trataba de un error y que el Legislador se ha atrincherado en su posición de eficacia inmediata de la norma, una vez aprobada por la Asamblea de Madrid y complementados los trámites determinantes de la integración de su eficacia.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El precepto estatutario analizado dispone que el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» será el medio de publicación de las leyes de la Asamblea y de los reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno, así como de otros actos previstos en distintos preceptos del Estatuto —en concreto, artículo 47.1, respecto del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y Disposición Transitoria Segunda, en relación con el traspaso de los servicios inherentes a las competencias asumidas por la Comunidad—.

La importancia de este instrumento de publicidad formal no puede ser desconocida. En efecto, en el marco de la estructura compuesta del Estado español puede afirmarse que el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» constituye el segundo de los diarios oficiales en importancia, después del «Boletín Oficial del Estado», habiendo crecido su gestión y volumen de forma progresiva, debido a la mayor demanda tanto de la Administración autonómica, que ha ido aumentando sus competencias y actividades, como de Administraciones externas, caso de la Administración del Estado, las Entidades locales y la Administración de Justicia. Esta circunstancia ha determinado la evolución de su régimen jurídico, en desarrollo del artículo 40 del Estatuto.

Ab origine, constituida la Comunidad, la ineludible exigencia de disponer de un instrumento de publicación oficial propio determinó la temprana aprobación, en desarrollo de la originaria previsión estatutaria —artículo 41—, del Decreto 13/1983, de 16 de junio, por el que se creó el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*»⁵ y, presupuesto el ámbito territorial uniprovincial del ente autonómico, se dispuso la integración en el mismo del preexistente «Boletín Oficial de la Provincia de Madrid». El citado Decreto estableció la dependencia del «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» respecto de la Consejería de Presidencia y determinó su periodicidad diaria, excepto domingos y festividades, así como la posibilidad de publicación de números especiales, suplementos a un mismo número ordinario cuando la cuantía de los anuncios a insertar lo requiriese, anexos e índices mensuales de disposiciones. Asimismo, se fijaron su cabecera y los epígrafes que forman su sumario —extremo éste modificado posteriormente por el Decreto 16/1987, de 26 de marzo, por el que se modifica el anexo del Decreto 13/1983⁶—. En desarrollo de las

⁵ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 1, de 16 de junio de 1983.

⁶ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 84, de 9 de abril de 1987.

prescripciones del Decreto 13/1983 se aprobó la Orden de 22 de junio de 1983, del Consejero de Presidencia, por la que se dictan normas sobre la numeración de inserciones en el diario oficial⁷.

Presupuestas las referidas normas, la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid dedicó al «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» el Capítulo VII de su Título IV, artículos 82 a 85.

Por su parte, la Ley 10/1985, de 12 de diciembre, procedió a la creación de la «Imprenta de la Comunidad de Madrid» como organismo autónomo de carácter comercial e industrial, atribuyéndole la confección e impresión del «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», al margen de la realización, para la Asamblea de Madrid y la Administración autonómica, de los trabajos que se especifican en su artículo 2. Asimismo, la Ley asignaba a la Imprenta la realización de ciertos trabajos para los organismos públicos ajenos a la Comunidad de Madrid que lo soliciten, siempre que se apruebe su ejecución.

En este marco, con la finalidad de agilizar la gestión y mejorar la prestación del servicio público, y siguiendo el modelo de gestión del «Boletín Oficial del Estado», la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, procedió a la reordenación del conjunto normativo referido, creando un organismo autónomo de carácter mercantil, enderezado a aglutinar las funciones que, hasta su entrada en vigor, desarrollaban la Consejería de Presidencia, a través del «Servicio de Documentación y Publicaciones» adscrito a su Secretaría General Técnica, y la «Imprenta de la Comunidad de Madrid». Estas funciones se agrupan en tres grandes áreas: 1.^a la publicación del «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»; 2.^a la coordinación de las publicaciones institucionales de la Comunidad de Madrid; y, 3.^a la coordinación de los trabajos de impresión y otros conexos.

La Ley 28/1997 justifica la creación de un organismo autónomo por la necesidad de mejorar la gestión de estas actividades, a cuyo efecto se crea una entidad diferenciada que se encargará de prestar un servicio público de contenido especializado con una organización propia, lo que permitirá una gestión económica y técnica separada. La atribución de personalidad jurídica supone que las relaciones jurídicas necesarias para la gestión del servicio público concluyen en la propia organización y no se transfieren a la Administración matriz, sin perjuicio de que ésta se reserve el control del organismo.

La creación del Organismo Autónomo mercantil tiene un importante aspecto financiero. Su personificación supone el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial y, por tanto, la imputación directa al mismo de sus ingresos y sus gastos, lo cual implica la posibilidad de un presupuesto propio, con gastos e ingresos propios y una cuenta igualmente propia, lo que redundará en una mayor eficacia en la gestión. Los ingresos quedarán afectados a los gastos y al consiguiente balance de explotación, que con las expectativas actuales podría suponer una liquidación con importante superávit y, en definitiva, una generación de mayores ingresos para la Comunidad de Madrid.

⁷ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 13, de 30 de junio de 1983.

Constatado lo anterior, para un análisis detallado del contenido normativo legal y reglamentario me remito a un trabajo previo⁸.

III. DERECHO COMPARADO

En el marco de la estructura pluralista y policéntrica del Estado español todas las Comunidades Autónomas disponen de su propio diario oficial, al que corresponde, en mérito de las respectivas normas institucionales básicas, dar publicidad formal de las disposiciones generales, leyes y reglamentos, de la correspondiente Comunidad. De hecho, todos los Estatutos de Autonomía disciplinan de forma expresa la publicación, configurándola como un requisito esencial para la entrada en vigor de las normas que integran sus subsistemas normativos.

En concreto, el régimen jurídico de la publicación de las leyes autonómicas –habida cuenta la necesidad de coherencia las exigencias derivadas del principio de autonomía con la proyección del principio de unidad–, se articula de forma homogénea sobre la base de un sistema de doble publicación, de carácter sucesivo en la praxis. En virtud del mismo, el texto escrito de las leyes aprobadas por los Parlamentos regionales deberá ser objeto de publicación en el respectivo periódico oficial de la Comunidad autora de la norma, a cuyo efecto en cada ente autonómico se constituye un Boletín o Diario Oficial, y, ulteriormente, en el Boletín Oficial del Estado, operando el primer instrumento como técnica jurídico–formal para la entrada en vigor de las leyes –publicidad formal–. Consecuentemente, la fecha de entrada en vigor de la norma, salvo que la misma disponga otra cosa, coincide con la de su publicación en el Diario o Boletín de la Comunidad de la cual emana. Por su parte, el segundo medio de comunicación, conforme preceptúan de forma uniforme todas las normas institucionales básicas y el Real Decreto 1.511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del Boletín Oficial del Estado⁹ –artículos 3.1.b) y 4.2–,

⁸ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «*La Administración de la Comunidad de Madrid*», *op. cit.*, pp. 250 a 349. En las mismas se desmenuza el régimen jurídico del diario oficial de la Comunidad, de acuerdo con el siguiente Sumario: IX.– EL «*BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID*» (Capítulo VII, arts. 82 a 85). 9.1.– El «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» instrumento de publicidad oficial y la evolución de su régimen jurídico. 9.2.– El régimen jurídico vigente: el Capítulo VII del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración (arts. 82 a 85) y el artículo 8 de la Ley 28/1987, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. 9.2.1.– Funciones. 9.2.2.– Órganos de gobierno. 9.2.2.1.– El Consejo de Administración. 9.2.2.2.– El Presidente del Consejo de Administración. 9.2.2.3.– El Gerente. 9.2.3.– Régimen económico–financiero. 9.2.4.– Contabilidad y control. 9.2.5.– Presupuestos. 9.2.6.– Régimen de contratación. 9.2.7.– El personal al servicio del organismo autónomo. 9.2.8.– Las inserciones en el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*».

⁹ *Cfr.*, *Boletín Oficial del Estado* de 23 de julio de 1986, número 175. Debe tenerse presente que el, posterior y hoy derogado, Real Decreto 1.229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Boletín Oficial del Estado, en virtud de su Disposición Derogatoria Única, derogó los artículos 21 y 22.2, mientras que el, ulterior y vigente, Real Decreto 1.495/2007, de 12 de noviembre, por el que se Crea la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y aprueba su Estatuto, en su Disposición Adicional Cuarta, modificó el tenor del apartado 1 del artículo 15. Por lo demás, es relevante considerar, asimismo, que la Orden del Ministerio de Presidencia 1.563/2006, de 19 de mayo, desarrolló su artículo 15.

tiene el carácter que le atribuyen los respectivos Estatutos, es decir, tiende a reforzar el conocimiento por los operadores jurídicos de una norma válida y en vigor desde el momento en que se dejó constancia de su texto íntegro en el periódico del ente autonómico –publicidad material–. Estas disposiciones, por imperativo de los artículos 6.c) y 13.3.c) del meritado Real Decreto, se incluyen en la Sección I del *Boletín Oficial del Estado*, correspondiendo la competencia para ordenar su inserción al Presidente de la Comunidad Autónoma o a las Autoridades expresamente facultadas al efecto.

De otra parte, respecto de los reglamentos autonómicos la normativa estatutaria resulta ciertamente insatisfactoria. Con carácter general –y no sin una cierta dosis (sobredosis) de imaginación– puede afirmarse que la publicación aparece, implícita o explícitamente, como un requisito esencial para que estas disposiciones generales adquieran fuerza obligatoria *erga omnes*. No obstante, en este supuesto la constancia formal, pública y escrita del texto de la norma ha de incluirse, íntegramente, sólo en el periódico oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, no siendo objeto de publicación preceptiva en el *Boletín Oficial del Estado*, ni siquiera a efectos informativos –salvo en los supuestos del Principado de Asturias y de la Comunidad de Madrid, así como, exclusivamente para los reglamentos aprobados respecto de materias en las que le corresponda el desarrollo de la legislación estatal, La Rioja–. Esta ausencia de publicación ha de ser censurada sin ambages, si se considera que estas disposiciones constituyen Derecho objetivo del Estado y su límite territorial de eficacia no es algo absoluto, como ha precisado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, y que, de acuerdo con el criterio fijado por el propio Tribunal en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, «*resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o difícil conocimiento*». Consecuentemente, parece razonable mantener la opinión de quienes afirman, en relación con la eficacia interterritorial de las normas autonómicas, que, mientras no se proceda a su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, no puede «producirse el efecto del principio *iura novit curia*, esto es, que los jueces y Tribunales del Estado las conozcan y las apliquen de oficio aun sin necesidad de ser invocadas en el proceso». Recuérdese al respecto que el artículo 6.e) del Real Decreto 1.511/1986 prevé correctamente la inclusión en la Sección I del *Boletín Oficial del Estado* de «*Los Reglamentos normativos emanados de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas*», y el artículo 13.3.c), de la misma forma que respecto de las leyes, confiere la competencia para ordenar la inserción al Presidente de la Comunidad Autónoma o a las Autoridades expresamente facultadas al efecto.

Expuestas sumariamente las líneas generales del sistema de publicación de las normas jurídicas en los subsistemas normativos de las Comunidades Autónomas, es preciso destacar que bajo la aparente homogeneidad normativa subyacen no pocas peculiaridades y particularidades –en ocasiones carentes de toda lógica–, las cuales compelen a ser críticos con la pretensión de innovar por antojo que parece haber presidido la gestación del sistema, en detrimento del principio constitucional de seguridad jurídica. En con-

secuencia, sin poder detenerme aquí en su análisis y remitiendo a un estudio previo del autor de estas líneas¹⁰, es preciso considerar, de forma individualizada y sucesiva, el régimen jurídico de la publicación en los subsistemas normativos de las diecisiete Comunidades Autónomas que, dentro del marco constitucional, coexisten en el Estado español. No obstante, puede apuntarse que el proceso de «mimetismo corregido» que rigió el establecimiento de los sucesivos regímenes ha determinado que pueda hablarse de dos grandes modelos –cuyos elementos luego han sido objeto de las más variadas formas de refundición–, el primero inspirado en el supuesto del País Vasco, y el segundo, con una normativa mucho más detallada, sobre las pautas del Estatuto de Cataluña.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

No existe jurisprudencia constitucional o autonómica que resulte relevante.

¹¹ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «*La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública*», *op. cit.*, pp. 141 a 187, dedicándose, en concreto, las pp. 155 a 169 al detalle de «*La publicación de las normas jurídicas en los subsistemas normativos de las Comunidades Autónomas*».