

Artículo 116. Promulgación y publicación

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 la Junta de Andalucía en el plazo de quince días desde 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 la Junta de Andalucía.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20948])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21075]).

Artículo 104. Promulgación y publicación

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 la Junta de Andalucía en el plazo de quince días desde 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 la Junta de Andalucía.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23686]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23922]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24278]).

Artículo 114. Promulgación y publicación

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 la Junta de Andalucía en el plazo de quince días desde 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 la Junta de Andalucía.

objeto de control a normas sin rango de ley⁸. Sin embargo, está fuera del alcance de la citada ley orgánica determinar también un control concurrente de la jurisdicción ordinaria en el caso de las fuentes legislativas, siempre que tal posibilidad no esté prevista en la Constitución o en la norma institucional básica correspondiente. Así, el apartado e) del art. 27.2 LOTC salva su sentido en virtud de aquellas previsiones estatutarias que reenvían el régimen jurídico del decreto legislativo autonómico a lo dispuesto en la Constitución, circunstancia que no se refleja en el Estatuto andaluz, donde el control de validez de todas las fuentes estatales está reservado al Tribunal Constitucional (me remito al comentario del art. 109 EAAnd).

Finalmente, al Estatuto le cabe determinar qué fuentes gozan de rango de ley más allá de la ley que nace del Parlamento autonómico. Es así, pues aunque el art. 152 CE pone frente a la asamblea legislativa un consejo de gobierno con meras funciones ejecutivas y administrativas, es también cierto que, justo a continuación, el art. 153 anuncia la posible existencia de disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley. De este modo, el Estatuto de Andalucía está habilitado para dar existencia a fuentes que incorporen disposiciones legislativas, aunque no sean emanadas por la Cámara. La limitación, no obstante, es doble. De un lado, tales fuentes legislativas han de tener necesariamente algunas barreras que las distingan de la potestad legislativa plena que sólo corresponde al Parlamento de Andalucía (art. 106.1). De otro, el Estatuto no atribuirá rango de ley a fuentes que carecen de tal atributo en la Constitución o en la legislación estatal correspondiente, como serían, por ejemplo, las ordenanzas municipales. Siendo así las cosas, el Estatuto contribuye a delimitar el objeto del control de constitucionalidad, pues todas aquellas fuentes que estipule con rango de ley, por mandato constitucional, caerán bajo el monopolio del Tribunal Constitucional. 24

⁸ Cuestión distinta, pero necesaria, es preguntarse si las ampliaciones del objeto responden a la lógica institucional del sistema de control en el que se insertan, JIMÉNEZ CAMPO, J., 2000, pág. 21 y ss. Más aún si la ampliación del objeto del control de constitucionalidad conlleva el cierre del control de la jurisdicción ordinaria, como ha ocurrido recientemente con las normas fiscales de las diputaciones forales, Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 26]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 224]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 276]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 328]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 120]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

Artículo 31

1.[...]

2. 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 desde 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».

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

País Vasco (art. 27.5); Cataluña (art. 65); Galicia (art. 13.2); Principado de Asturias (art. 31.2); Cantabria (art. 15.2); La Rioja (art. 21.1); Murcia (art. 30.2); Comunidad Valenciana (arts. 25.5); Aragón (art. 45); Castilla-La Mancha (art. 12.2); Canarias

(art. 12.8); Comunidad Foral de Navarra (art. 22); Extremadura (art. 40); Baleares (art. 48.2); Madrid (art. 40.1); Castilla y León (art. 25.5).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Decreto 205/1983, de 5 de octubre, que aprueba el Reglamento del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

E. JURISPRUDENCIA

STC 5/1987, FJ 6.º

STC 8/1987, FJ 3.º

STC 58/2004, FF.JJ. 8.º y 9.º

Conclusiones de la Abogada General Shaprston al asunto C-245/08, Gottfried Heinrich, de 10 de abril de 2008 (párrafo 71).

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

BIGLINO CAMPOS, Paloma: *La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993.

GARCÍA PELAYO, Manuel: «Ensayo de una teoría de los símbolos políticos», en GARCÍA PELAYO, M.: *Mitos y símbolos políticos*, Taurus, Madrid, 1964, págs. 122-206

HÄBERLE, Peter: «Verfassung als Kultur und kultureller Prozess», en HÄBERLE, P.: *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2.ª Ed., Duncker & Humblot, Berlin, 1998, págs. 28-220.

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

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: «Comentario al artículo 91», en GARRIDO FALLA, F. (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, 2.ª Ed., Cívitas, Madrid, 1985, págs. 1292-1311.

SANTOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Comentario al artículo 91», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VII, 2.ª Ed., Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Ciudad, 1996, págs. 419-45.

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

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. EL DEBER DE PROMULGAR LA LEY. C. LA PUBLICACIÓN DE LA LEY. I. La naturaleza de la publicación. II. Las vicisitudes de la publicación. III. La publicación del decreto-ley y el decreto legislativo.

A. INTRODUCCIÓN

El art. 116 EAA¹ recoge dos instituciones, la promulgación y la publicación de la ley, presentes en el derecho constitucional desde sus albores. La primera, junto a la sanción, dando al monarca facultades de contrapeso en la creación de la ley; la segunda, sosteniendo la visión ilustrada del derecho, entendido como sistema de reglas que deben ser conocidas para que su destinatario, a través de la razón, sea capaz de actuar en conformidad a ellas. Una y otra institución han experimentado avatares distintos. La promulgación es hoy vestigio de batallas lejanas, que en nuestro Estatuto sólo ha de conservar una función simbólica, tal y como se explica en el epígrafe B. Sin embargo, la publicidad continúa siendo el eje de la trama jurídica; de ahí que la norma institucional básica la haya configurado como un acto automático, conclusión que se desarrolla en el epígrafe C.

B. EL DEBER DE PROMULGAR LA LEY

El constitucionalismo continental ha plasmado sobre la sanción y la promulgación huellas indelebles que ofrecen un camino certero para conocer la evolución del Estado, en especial la pugna entre el principio monárquico y el parlamentario. Según el momento histórico, se encontrarán conceptos variables, pero, a grandes rasgos, la sanción de la ley daba a la Corona un lugar en el procedimiento legislativo, de suerte que si se concedía, el texto legislativo cobraba fuerza de ley, esto es, vinculaba; por el contrario, la negativa operaba al modo de un freno que forzaba segundas lecturas o agotaba la tramitación de la ley, impidiendo su entrada en vigor (a diferencia del veto, esencialmente facultativo, la ley siempre requería sanción, véase SANTOLALLA LÓPEZ, F., 1996, pág. 426). Intrínsecamente unida a la sanción, siendo en términos prácticos muy difícil su distinción, la promulgación servía para autenticar el texto sometido a juicio regio y, sobre todo, para verificar que el procedimiento legislativo se había cursado debidamente, pues de lo contrario emergerían motivos para negar la sanción (un repaso de la evolución histórica, RODRÍGUEZ ZAPATA, J., 1987, pág. 108 y ss; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., 1987, pág. 85 y ss). En definitiva, sanción y promulgación permitían al Rey condicionar la vigencia del texto legislativo aprobado por el parlamento.

A nadie se le escapa que la sanción y la promulgación, al menos en estados con forma de monarquía parlamentaria, son categorías preconstitucionales cuyo significado jurídico palidece bajo el peso de nuevas instituciones que vienen a cumplir la función que antaño les correspondía a tales actos. Si en los orígenes de nuestra Constitución alguien hubiera podido sostener viejas ideas, a día de hoy existe un consenso rotundo en

la academia y en la praxis política que niega cualquier facultad discrecional al monarca en la sanción. En verdad, el carácter vinculante de la ley no nace en ese acto, sino de la configuración de la función legislativa como potestad, que se impone por la mera voluntad parlamentaria, gracias al deber de cumplimiento que la Constitución, en su art. 9.1, predica de todas las fuentes y actos producidos a su amparo (SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 1985, pág. 1308). Del mismo modo, la autenticidad del texto que se va a publicar y la verificación de su regularidad formal, presupuestos que se subsumían en la promulgación, caen ahora bajo otras instituciones. Es cierto que el Estatuto no manda en ningún precepto que la labor de la Cámara sea pública, pero es obvio que su carácter representativo y las funciones que le corresponden hacen de la publicidad un requisito imprescindible. No en vano, los arts. 63 y siguientes del reglamento parlamentario dan cuenta de ésta para los trabajos parlamentarios, que se publican, entre ellos el texto legislativo definitivamente aprobado, dentro del *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*. Es esa publicación la que ha de tomarse como fidedigna de la voluntad legislativa, sin que quepan alteraciones en el acto de promulgación, so pena de dotar a la Presidencia de la Junta de una potestad, la de dictar leyes, que el art. 108 EAAAnd atribuye en exclusiva a los parlamentarios. Del mismo modo, no hay lugar a pensar que la promulgación permite verificar el correcto desarrollo del procedimiento legislativo; tal juicio sería un control de constitucionalidad, tarea que el Estatuto, en su art. 115, reserva al Tribunal Constitucional. Estas conclusiones se confirman a lo largo de los treinta años de nuestra práctica constitucional, donde sanción y promulgación han sido aporoblemáticos, e incluso la sanción ha desaparecido en los ordenamientos autonómicos.

- 4 Es en este contexto teórico y práctico donde se ha de ubicar el deber de promulgación estipulado en el art. 116 EAAAnd. A estas alturas es ya posible esbozar una definición: la promulgación es una fórmula retórica expresada por la Presidencia de la Junta en nombre del Rey, que debe acompañar a todas las leyes aprobadas por el Parlamento, carece de eficacia jurídica alguna, y cifra en términos simbólicos la naturaleza de la ley de Andalucía. Cuando afirmo que la promulgación es una fórmula, me refiero a que se trata de una manera fija de encabezar las leyes; modo que es retórico en cuanto que quiere persuadir, conmover al cumplimiento voluntario de la ley. Al anunciar la Presidencia de la Junta que el Parlamento ha aprobado y ella promulga en nombre del Rey¹, exhibe como respaldo de la ley al órgano que articula el principio democrático y a aquel que personifica el Estado. No se trata, por tanto, de un acto²; en la promulgación recogida en el Estatuto no hay manifestación de voluntad de la Presidencia que se adhiera a la voluntad legislativa de la Cámara. Por ello es factible declarar la ausencia total de eficacia jurídica de la promulgación. Si acompaña al texto aprobado por el Parlamento, en estrictos términos jurídicos nada añade a lo estipulado en las disposiciones legislativas ni a la fuerza jurídica que conllevan; asimismo, si la fórmula promulgadora se escamotea, con o sin intención, la voluntad legislativa de la

¹ Al actuar el jefe del Estado representado, se salva la necesidad de intercalar el refrendo de la Presidencia del Gobierno de España como mecanismo traslativo de responsabilidad, al respecto SSTC 5/1987, FJ 6.º y 8/1987, FJ 3.º

² A la luz del art. 91 CE, RODRÍGUEZ-ZAPATA (1987, pág. 146) sostiene que en la promulgación de la ley estamos ante un acto de autenticación; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1987, pág. 134 y ss) lo califica tan sólo como acto debido; SANTOLALLA LÓPEZ (1996, págs. 435 y 439) entiende que es un mandato de publicación dirigido al Gobierno.

Cámara permanece incólume, y a su debida publicación desplegará toda su eficacia. La promulgación legislativa del Estatuto no es un acto que perfeccione la ley en su fase integradora, es tan sólo una fórmula retórica que aspira a convencer.

El derecho también es símbolo, metáfora (HÄBERLE, P., 1998, pág. 83 y ss; GARCÍA PELAYO, M., 1964, pág. 136 y ss). En su forma escrita reúne declaraciones que no pretenden condicionar conductas, pero sí evocar, imaginar, destilar el significado de la comunidad política. Una de ellas es la promulgación de la ley. La ligazón institucional en torno a un acto de la Cámara ilustra metafóricamente la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Integra a la comunidad en el Estado total, por cuanto que sus leyes merecen la intervención de la Jefatura del Estado. Además, indica la paridad institucional de la ley autonómica respecto a la ley estatal, que recibe el mismo tipo de promulgación. Y, finalmente, conecta la ley a una sola persona, simbolizando un momento de unidad que sirve como contrapunto a la pluralidad que alimenta el debate y la aprobación parlamentaria. De otro lado, la intervención de la Presidencia de la Junta en nombre del Rey, denota la autonomía política de la Comunidad, cuyas leyes son promulgadas por el jefe del Estado, sólo representable en esa tarea por una institución de la Comunidad, sin lugar a interferencias de otros entes políticos. ⁵

C. LA PUBLICACIÓN DE LA LEY

I. La naturaleza de la publicación

La publicación de la ley estipulada en el art. 116 EAAAnd concreta para este tipo de fuente el mandato general de publicidad de las normas establecido en el 9.3 CE. La publicidad de las normas es trasunto e instrumento de una teoría jurídica construida sobre la escisión entre ser y deber ser: la disposición jurídica pretende condicionar y orientar el comportamiento de sus destinatarios, concebidos como sujetos capaces de elaborar y encontrar razones para su actuación. En la norma, la persona halla uno de los criterios, incluso el criterio definitivo, para conducir sus actos, logrando de este modo la adecuación de la realidad al imperativo. Es así imprescindible que los destinatarios conozcan las reglas jurídicas a las que han de acomodarse, circunstancia que hace de la publicidad un signo estructural de las normas. Las «órdenes secretas» formarán quizás un conjunto de reglas, pero nunca un sistema que merezca el calificativo de jurídico, pues prescinde de la capacidad humana de entendimiento para asimilar los condicionantes y sólo puede sostenerse bajo el martillo de la coacción. ⁶

En la medida en que la publicidad es un elemento definitorio de la norma, el texto que padece su ausencia nunca debe ser considerado como jurídico. Habrá una orden, pero su aplicación será en todo punto extraña al derecho. Esta idea espiga con claridad en el principio de tipicidad sancionadora recogido en el art. 25 CE, donde la publicidad de las normas es, además de un mandato al productor de normas, un derecho fundamental. Ahora bien, tal consideración de la publicidad como parte integrante de un derecho fundamental no se agota en el ámbito sancionador. La protección de la tutela judicial efectiva y el proceso con todas las garantías, ambos recogidos en el art. 24 CE, impiden que el aplicador deje a un lado el sistema de fuentes (por todas, STC 58/2004, FF.JJ. 8.º y 9.º), algo que ocurre cuando se prescinde de normas vigentes a favor de ⁷

reglas desconocidas. (En un sentido similar, subjetivando una regla de producción del derecho, el Tribunal de Justicia ha declarado que una disposición sin publicidad es incapaz de generar obligaciones jurídicas para los particulares, (véase el párrafo 71 de las Conclusiones de la Abogada General Sharpston al asunto C-345/08, Gottfried Heinrich, 10 de abril de 2008).

- 8 Si queremos avanzar en el comentario, descendiendo un escalón desde el mandato de publicidad de las normas, es preciso intentar aislar los elementos previstos en el art. 116 EAAnd, donde se recoge un deber de ordenar la publicación de la ley, que recae en la Presidencia de la Junta, y, al mismo tiempo, un acto automático de publicación de la ley. La publicación de la ley debe producirse en todo caso dentro de un plazo de quince días y en dos boletines oficiales, el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y el *Boletín Oficial del Estado*. La divulgación en el primero es el hito que fija el momento de entrada en vigor de la ley; la inserción en el segundo tiene naturaleza de anuncio oficial y facilita el mayor conocimiento de las leyes del Parlamento de Andalucía en todo el territorio estatal; esta segunda publicación, sin embargo, no está sometida a plazo, y en la práctica es siempre posterior al *BOJA*. Además, las posibilidades de publicidad de la ley no acaban en estas formas y nada obsta a que el Parlamento o la Presidencia de la Junta ordenen la difusión en otros diarios oficiales o medios de comunicación. Entramos así en el campo de la publicidad institucional, sometida a un régimen distinto del de la publicidad oficial, tanto por la restricción del objeto de esta última, limitado al texto legislativo, como por sus efectos privativos, a saber, dotar de vinculatoriedad a las disposiciones que contiene ese texto.
- 9 Sin duda, la consecuencia jurídica de la publicación oficial de la ley en el *BOJA*, que no comparte con ningún otro modo de divulgación o publicación, al margen de ciertas situaciones anormales que luego se estudiarán, consiste en su capacidad para activar la vinculatoriedad del texto legislativo. Desde su publicación, la ley pertenece al ordenamiento, está en condiciones de regular conductas. Y esto es así incluso cuando el propio texto publicado contiene una disposición final que en fórmula tradicional declara que «la ley entrará en vigor» y fija un plazo determinado. La expresión no es del todo precisa. La ley entra en vigor, forma parte del ordenamiento, vincula, desde el momento en que es publicada. Ocurre, sin embargo, que el legislador puede modular la eficacia de sus disposiciones, mejor dicho, de todas sus disposiciones menos una, precisamente la que modula esa eficacia. Eficacia y vigencia, aunque a menudo corren en paralelo, pueden disociarse; el legislador está en condiciones de matizar los efectos, dándoles retroactividad o bien demorándolos a fechas posteriores a la publicación³. Pero, repito, siempre hay una norma legislativa que entra en vigor, que vincula y produce efectos desde el mismo instante de la publicación, a saber, aquella en la que el Parlamento fija el plazo de la mal llamada «entrada en vigor de la ley». Así las cosas, el art. 116 EAAnd nos permite distinguir una serie de actos: la aprobación de la ley por la Cámara, que fija

³ Este supuesto de demora en el despliegue pleno de los efectos de la ley una vez que ha sido publicada, descarta en principio cualquier efecto durante el periodo de *vacatio legis*, normalmente estipulado para facilitar a los destinatarios la adaptación al futuro régimen jurídico. A la luz de ese proceso espontáneo de acomodación, de alguna manera, el texto legislativo, si que provoca una incidencia fáctica. En mi opinión, además, el momento de la publicación, aunque no coincida con los plenos efectos de la ley, servirá para negar cualquier virtualidad a la confianza legítima del administrado que se benefició de un acto administrativo dictado durante la *vacatio*, lícito en ese momento, pero ilícito cuando la ley cobra todos sus efectos.

el contenido; la publicación, que la dota de vinculatoriedad (al menos a la decisión parlamentaria sobre los efectos de las disposiciones contenidas en la ley); y el acto legislativo, que determina la eficacia del conjunto o de partes de la ley.

La doctrina ha debatido intensamente sobre la naturaleza de la publicación,¹⁰ tratándola como condición de eficacia o de validez (para un repaso de las posiciones RODRÍGUEZ-ZAPATA, J., 1987, pág. 162 y ss; BIGLINO CAMPOS, P., 1993, pág. 59 y ss). En ocasiones, la disputa parece sostenerse sólo sobre disparidades terminológicas en torno a la vigencia, eficacia, y validez. Por ello, es conveniente una aclaración de los conceptos que se utilizan en este comentario. No me parece del todo preciso afirmar que la publicación es condición de eficacia de la ley. Ciertamente, la publicación ha de producir al menos un efecto, el de aquella disposición que determina el régimen temporal del resto de disposiciones contenidas en la fuente. Pero la publicación no significa necesariamente que todas las disposiciones produzcan desde ese momento plenos efectos. Ahí surge la distinción entre vigencia (pertenencia al ordenamiento de la ley publicada y, consecuentemente, inmediata vinculación, siquiera de una de sus disposiciones), y eficacia de la ley (potencial capacidad de las disposiciones para conformar una norma, capacidad que puede estar modulada en su dimensión temporal por el propio legislador, dándole retroactividad o demorándola en el tiempo). Por tanto, aunque vigencia y eficacia de la ley suelen coincidir en la práctica, separarlas conceptualmente nos ayuda a comprender los distintos efectos temporales de una disposición legislativa.

Tampoco es del todo correcto afirmar que la publicación es condición de validez de la ley. Es, como ya he dicho, razón de su vigencia, a partir de la cual se presume su validez, esto es, su conformidad con el bloque de constitucionalidad. Sin embargo, los requisitos del procedimiento legislativo y la publicación son sucesivamente términos de vigencia y validez, tomando uno u otro cariz según el momento temporal en que se despliegue su normatividad. Mientras se produce la ley determinan la vigencia: cuando no se respetan, la ley no entrará en vigor (por ejemplo, se pondrá fin a la tramitación de un proyecto de ley si no logra la mayoría necesaria). Una vez aprobada la ley, si en la tramitación se vulneró algún requisito procedimental (por ejemplo, dar por aprobada una ley con mayoría simple cuando se requería absoluta), el elemento de vigencia se transmuta en parámetro de validez, siempre que alguno de los legitimados recurra ante el Tribunal Constitucional. En definitiva, las cláusulas procedimentales son, durante la elaboración de la ley, criterios de vigencia bajo el control de la propia Cámara, que deberá aplicar el reglamento poniendo fin a la tramitación si no se cumplen los hitos necesarios. Esos mismos requisitos procedimentales son parámetro de validez una vez que la ley está en vigor y sólo si alcanza la sede del Tribunal Constitucional. Ocurre, sin embargo, que la ausencia de publicación —la tomemos o no como parte integrante del procedimiento legislativo— ofrece matices adicionales. Mientras que cualquier vicio del procedimiento legislativo no obsta la entrada en vigor de la ley cuando el Parlamento ha considerado erróneamente que tal vicio no existía, en cambio, sin publicación nunca hay entrada en vigor. Por eso la publicación se concibe en el art. 116 como un acto automático sometido a plazo improrrogable. Y también por ello, es inútil plantearse si tras la entrada en vigor de una ley, ésta contiene disposiciones inválidas por no publicadas. Al no ser publicadas, carecen de vigor y su aplicación es arbitraria. La publicación, ontológicamente, nunca puede ser parámetro de validez de una ley vigente.¹¹

Puede ocurrir, sin embargo, que la publicación sea defectuosa porque recoge un texto diferente al aprobado por el Parlamento. Aquí sí es posible pensar en términos de validez en tanto que existe, tras la publicación, una ley vigente; la razón de invalidez sería la disconformidad del texto que ha entrado en vigor respecto al aprobado por la Cámara.

- 12 Tras el inciso conceptual, se ha de afirmar, de acuerdo con el art. 116 EAAAnd, que la publicación de la ley es un acto automático, que se produce en todo caso a los quince días de haber sido aprobada por la Cámara y que da carácter jurídico a un texto, es decir, determina su pertenencia al ordenamiento, llamado desde ese instante a vincular. Muy distinto es el deber de publicación que pesa sobre la Presidencia de la Junta. Recordemos que el plazo taxativo de quince días es un tiempo improrrogable que sirve de garantía frente al Parlamento y la Presidencia de la Junta, órganos que no podrán manipular o descuidar la publicación y con ella la entrada en vigor. El plazo comienza a correr cuando el Parlamento aprueba el texto legislativo. Por tanto, esa aprobación ha de entenderse a la sazón como una orden de publicación para la Presidencia de la Junta. La subsiguiente «orden» de publicación de este órgano es en verdad la realización de un deber que pesa sobre él. Ante esta tesitura, cabe preguntarse por qué el Estatuto atribuye la publicación a la Presidencia de la Junta y no directamente a la Cámara. Es difícil admitir una razón de tradición histórica, pues el deber de publicación recaía habitualmente, y así lo hace todavía la Constitución española, en la Jefatura del Estado. No siendo ésta la previsión de la norma institucional básica, la competencia de la Presidencia de la Junta cumple tan sólo una función simbólica, que pretende sumar en un único acto final a aquella institución que representa tanto al Estado como a la Comunidad, remachando una vez más que la ley del Parlamento de Andalucía se integra en el conjunto del sistema jurídico diseñado por la Constitución. De este modo, más que un acto, la orden de la Presidencia, es, como la promulgación, una fórmula retórica (BIGLINO CAMPOS –1993, pág. 54 y ss– explica la orden de publicación como un acto ejecutivo. No se ha de olvidar, sin embargo, que la publicación prevista en el art. 91 CE, a diferencia de la dispuesta en el art. 116 EAAAnd, carece de referencias expresas al plazo y al boletín de publicación, datos sobre los que es factible construir el automatismo de la publicación en el derecho propio de Andalucía).

II. Las vicisitudes de la publicación

- 13 La conceptualización de la publicación como un acto debido, sometido a plazo y que produce la entrada en vigor de la ley, deja expedito el camino para analizar algunos supuestos, agrupables bajo la rúbrica de las vicisitudes o anomalías de la publicación. El primero sería aquella hipótesis en la que se aplica una «ley secreta», esto es, una norma legislativa que no sólo no se ha publicado, sino que ni siquiera se ha discutido públicamente en el Parlamento. Ciertamente, esta posibilidad tiene más verosimilitud cuando se piensa en normas gubernamentales infralegales. No obstante, los recientes problemas que ha planteado la lucha contra el terrorismo, recomiendan que imaginemos el caso en que el propio legislador decidiese hacer secretas algunas partes de la ley, por ejemplo un anexo. Aquí, simplemente, es imposible afirmar que nos encontramos ante una norma jurídica (en el mismo sentido, BIGLINO CAMPOS, P., 1993, págs. 103 y 106). No hay lugar a considerar que se trata de una «norma inválida», pues, como ya se ha señalado, la publicidad o conocimiento de la norma es condición ontológica de su

existencia. De este modo, la aplicación de una regla secreta es un acto absolutamente arbitrario. La discusión trasciende la pura especulación y se conecta con el tratamiento de las consecuencias producidas por la aplicación de una «norma legislativa secreta». Si sostenemos que la publicidad es condición de validez, pero no de la existencia de la norma, cabrá debatir sobre el tipo de declaración de inconstitucionalidad, en especial calibrando si conviene la retirada de todos los efectos o se mantienen algunos de ellos (BIGLINO CAMPOS, P., 1993, pág. 109). Por el contrario, defender que la «norma secreta nunca fue norma», conduce a la reparación íntegra de los efectos dañinos padecidos en la aplicación de esa pseudo regla. Cuestión adicional es saber en qué medida la «norma secreta», por ejemplo, un anexo, condiciona la validez de la ley a la que supuestamente acompaña. Si no existe, resulta difícil asumir que pueda contaminar las disposiciones que sí han sido publicadas. No obstante, su ausencia quizá condicione hasta hacer inoperativa la norma resultante de las disposiciones efectivamente vigentes. Pensemos en un «anexo secreto» que determinase el objeto o las condiciones de los actos de ejecución previstos en la ley. Seguramente la inexistencia del anexo haría perder gran parte de sentido aplicativo a las restantes normas.

El segundo supuesto relativo a las vicisitudes de la publicación nos sitúa en la 14 ausencia o retraso de publicación de una ley aprobada por el Parlamento, que, dadas esas circunstancias, no logra entrar en vigor. Recordemos que la publicación es un acto debido en el plazo de quince días desde que el Parlamento aprueba la ley. La orden de publicación de la Presidencia de la Junta, reducida a una función simbólica, es tan sólo una formulación retórica. No obstante, si la Presidencia obstaculizase la publicación de la ley, entiendo que pasados quince días el acuerdo de aprobación del Parlamento, concebido más arriba como mandato de publicación, sería sustitutivo de la orden de la Presidencia y suficiente para que el texto legislativo se insertase en el *BOJA*. Distinto es el supuesto de un retraso en la publicación, donde cabría plantearse si el texto legislativo aprobado y publicado por el Parlamento despliega algún efecto en los días que transcurren desde el momento que culminó el plazo de quince días hasta la publicación en el *BOJA*. Quizá la solución deba fundarse sobre los efectos que ha decretado el legislador. Si éste ha querido posponerlos y por ello el retraso no los altera, habría de sostenerse que ésta es una ilicitud sin consecuencias. En cambio, cuando la Cámara pretenda efectos inmediatos, el retraso incide y trastoca la potestad legislativa parlamentaria. La dificultad estriba en la superación de estas ilicitudes, más allá de los requerimientos precisos⁴ para que se ponga fin al obstáculo o la demora. ¿Podrían los operadores jurídicos aplicar el texto legislativo aprobado por la Cámara? ¿Tendría un efecto sustitutivo la publicación en el *BOPA*? ¿Puede ordenar el Parlamento la publicación en el *BOE* y vincular a ella la vigencia de la ley? Ciertamente la literalidad del art. 116 es rotunda, y sostendría una solución que defendiese la publicación en el *BOJA* como la única que permite desplegar vigencia a la ley. Pero llevada a su extremo, deja una rendija abierta a la manipulación de la orden presidencial de publicación que, como se ha señalado, más que de un acto reglado, debe tratarse de una fórmula retórica. Por tanto, no hay razones constitucionales que justifiquen el obstáculo o retraso y con ellos, el menoscabo de la potestad legislativa parlamentaria. La publicación de la

⁴ Aunque el recurso para reclamar el cumplimiento de obligaciones (art. 32 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) está pensado esencialmente para realizar «prestaciones» (art. 29), no habría de descartarse la posibilidad de que la Cámara requiriese el cumplimiento del deber de publicación a través de esta vía.

decisión del pleno debe operar así como instrumento de garantía última de la vigencia, garantía que puede arbitrarse a decisión de la Cámara, bien en su propio boletín o en el oficial del Estado.

- 15 Finalmente, el tercer supuesto se refiere a uno de los problemas clásicos en relación con la publicación, la corrección de errores. La primera cuestión a resolver es el propio concepto de error en la publicación. Éste se produce exclusivamente cuando el texto publicado en el *BOJA* difiere de lo aprobado por los parlamentarios, sea porque la publicación oficial ha realizado una omisión, adición o alteración, de una frase, una palabra, un número o un signo de puntuación. Su origen puede radicar en una confusión del Servicio de Publicaciones al editar el texto remitido por la Cámara, o a un dislate de ésta al enviar un texto que no coincide con el aprobado. Sea como fuere, el error manifiesta una disparidad entre las disposiciones de las que se predica el atributo de la vinculación y la voluntad de la Cámara. La necesidad de preservar la atribución de la potestad legislativa que el Estatuto realiza a favor del Parlamento hace de la corrección de errores un imperativo. Puede solventarse en vía jurisdiccional. A través del control de constitucionalidad, mediante el cual el Tribunal valorará la disparidad entre el texto aprobado y el publicado y, en su caso, sentenciará que la errata es un vicio tan significativo que determina la inconstitucionalidad de la ley por vulnerar el art. 116 en conexión con el 108 EAAAnd. No obstante, tratándose de erratas es poco probable que surja un vicio invalidante, salvo que cause un cambio en el sentido de la norma, circunstancia para cuya sanación quizá baste una interpretación conforme. Del mismo modo, la jurisdicción ordinaria estaría en condiciones de proponer en la aplicación de la ley una lectura que igualmente solvente la errata; está en las partes procesales dar por buena esa corrección o someterla a la jurisdicción constitucional si consideran que supone apartarse del sistema de fuentes, en la medida en que la tarea integradora del juez ha preterido el sentido único de la disposición publicada. Evidentemente, estas hipótesis de control jurisdiccional del error han de tomarse como garantía última. Por ello, la corrección ordinaria se pone en manos de los órganos causantes del error. En este sentido, el art. 13.1 del Decreto 205/1983, de 5 de octubre, que aprueba el reglamento del *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, manda al Servicio de Publicaciones y *BOJA* la rectificación de los «errores tipográficos o de impresión». Además, este reglamento, en los apartados a) y b) de la regla segunda del art. 13, extiende la facultad de corregir errores a situaciones en las que no hay diferencia entre el texto remitido para su publicación y el publicado, sino que la errata procedía del texto original que surgió del Parlamento. Ahora bien, aquí la responsabilidad de la corrección no recae en el órgano administrativo responsable de la publicación —el Servicio de Publicaciones y *BOJA*—, sino en el organismo del que procede el texto, por tanto, en el Parlamento. La facultad de corrección se reduce al concepto de errata, dado que se admite tan sólo si los errores u omisiones «no constituyen modificaciones o alteraciones de sentido» o «cuando el error u omisión se deduzca claramente del contexto de la disposición».

- 16 Es inexacto hablar de corrección de errores cuando se pretende introducir cambios que «constituyan modificaciones o alteración del sentido de las disposiciones» (éste es el límite que siempre aparece en el art. 13 del Decreto 205/1983, más allá del cual se está fuera del ámbito de la corrección). No hay aquí disparidad de textos, sino simplemente una modificación del texto legislativo original. Por ello, en ausencia de

vicio, es inviable traer a colación el control de constitucionalidad, ya que el Servicio de Publicaciones editó el texto remitido por el Parlamento y éste envió el que recibió la aprobación. Y tampoco es factible una tarea integradora del juez ordinario respecto a un texto original que no existe. El Decreto 205/1983 es coherente con esta perspectiva y admite la corrección de «[...] errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma [...]» mediante «disposición del mismo rango». Por tanto, cuando se trata de alterar el texto, sólo cabe una nueva disposición legislativa⁵.

III. La publicación del decreto-ley y el decreto legislativo

El art. 116 EAAnd se refiere exclusivamente a la ley. ¿A qué régimen están sometidos el decreto legislativo y el decreto-ley? Ambas fuentes deben ser públicas, en conformidad con el art. 9.3 CE, pero el Estatuto nada estipula, al margen de una referencia tangencial a la promulgación, en el art. 110, de la que resulta difícil extraer consecuencias. Es más, a día de hoy, en la práctica, ninguna de estas dos fuentes viene acompañada de promulgación, y la persona titular de la Presidencia de la Junta se limita a «disponer». La reforma de Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, acometida mediante la disposición final 10 de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, ha desaprovechado la oportunidad de condicionar la entrada en vigor del decreto-ley y del decreto legislativo a su publicación en el *BOJA*, extendiéndoles la previsión recogida para el reglamento (art. 45.3). Es verdad que el art. 10.1.1 atribuye la competencia a la Presidencia de la Junta para firmar «los decretos acordados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación», pero no precisa dónde, a diferencia de otras disposiciones de esa ley, que además especifica que son decretos los dictados por la Presidencia o los reglamentos del Consejo de Gobierno (art. 46). El régimen jurídico habrá de buscarse en el Decreto 205/1983, de 5 de octubre, que aprueba el reglamento del *Boletín Oficial de la Junta*, cuyo art. 5 manda la publicación en este diario de los «decretos», entre los que podríamos subsumir, si entendemos que la definición de decreto que realiza la Ley del Gobierno no alcanza a este decreto, los decretos-leyes y los decretos legislativos, más aún cuando el art. 4 se refiere a las «disposiciones legislativas». Si esta argumentación no es convincente, habremos de concluir que la publicación del decreto-ley y el decreto legislativo se rige por la práctica: se publican en el *BOJA*; no así en el *BOE*, cuya base de datos, sin embargo, los recoge y remite directamente al texto de la versión electrónica del boletín autonómico.

⁵ Es conveniente reseñar que el reglamento parlamentario recoge en su art. 122 un procedimiento para salvar las incongruencias y oscuridades en algunos puntos antes de su publicación. Es un acto limitado en su activación —«como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda»— y en el órgano que rectifica, el pleno, esto es, el mismo que aprobó la ley o que delegó la aprobación en comisión. El procedimiento tan relevante —una decisión del pleno— que autoriza la rectificación de una decisión anterior de la Cámara debe conducir a negar la posibilidad de que la superación de incongruencias u oscuridades se pueda realizar una vez publicada la ley. En este estadio sólo cabe la corrección de erratas.

