

INSTRUMENTOS PARA EL CONOCIMIENTO Y MANEJO DE LA LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA ESPAÑOLAS

002:340 (094)

Por MARIA CONCEPCION SAEZ LORENZO

Sumario: 1. Introducción.—2. «Boletín Oficial del Estado».—3. Colección Legislativa de España.—4. Repertorios privados.

1. INTRODUCCION

ESTE trabajo pretende ser una ayuda para lograr un mejor conocimiento de las obras generales de carácter legislativo y jurisprudencial de mayor consulta en nuestro país.

Cada día va adquiriendo mayor valor para el funcionario la información que, a través de distintos medios, le es facilitada acerca de las cuestiones que trascienden su quehacer diario. La Administración es al mismo tiempo emisora y receptora de dicha información, pero, ¿está siempre bien informada?, ¿con qué medios cuenta?...

El «estar al día» es un deber para la Administración, que debe contar con un personal capacitado para llegar a las fuentes de la información y facilitar a quien lo solicite la documentación necesaria.

Si pensamos que buena parte de esa información es la que proporcionan la legislación y jurisprudencia que emana conti-

nuamente del Estado y sus Tribunales, y que este material es recogido en los repertorios y boletines a los que nos vamos a referir, comprenderemos fácilmente la importancia de conocer su manejo como instrumento en esa tarea documental.

En esta ocasión vamos a hacer referencia al único repertorio legislativo general, oficial y auténtico de este tipo, que es la «Colección legislativa de España, Disposiciones Generales», y a un repertorio de carácter privado, *Aranzadi*, comenzando con un estudio previo de la *Gaceta de Madrid* y su evolución posterior hasta llegar al actual *Boletín Oficial del Estado*.

En un próximo trabajo nos ocuparemos de otros repertorios privados, Boletines Oficiales de los diferentes Ministerios y de la Administración Local, para concluir con un comentario sobre el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* y el *Diario de Sesiones*.

2. EL «BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO»

2.1 DE LA «GACETA DE MADRID» AL «BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO»

El *Boletín Oficial del Estado* surge como sucesor de la *Gaceta de Madrid*, nacida durante el reinado en España de Felipe IV; es concretamente en febrero de 1661 cuando aparece el primer número (1). Desde entonces tres siglos de la historia, administración y legislación de nuestro país se reflejan en las páginas de la *Gaceta* en su largo proceso de desarrollo.

Si pensamos cuántos cambios políticos, económicos y sociales se han sucedido en estos trescientos años en España, de los que ha quedado en gran parte testimonio en el periódico a que nos referimos, nos daremos cuenta fácilmente de su importancia histórica. Floridablanca y Campomanes se refieren a la *Gaceta* en los siguientes términos: «Toda la vida y todo el progreso na-

(1) En el facsímil de la primera *Gaceta* se justifica su aparición en las siguientes líneas de su prólogo: «Supuesto que en las más populosas ciudades de Italia, Flandes, Francia y Alemania se imprimen cada semana (además de las relaciones de sucesos particulares) otras con títulos de *Gacetas* en los que se da noticia de las cosas más notables, así políticas como militares, que han sucedido en la mayor parte del orbe, será razón que se introduzca este género de impresiones, ya que no cada semana, al menos cada mes, para que los curiosos tengan aviso de dichos sucesos y no carezcan los españoles de las noticias que abundan en las extranjeras naciones.»

cional afluye a las páginas de aquel papel que, satisfaciendo la curiosidad, despertaba en todas las clases el afán de instruirse, imponía en las costumbres el placer de la lectura, ponía nuestra sociedad civil, aislada en el confin de nuestra Península, al último extremo de la Europa, en contacto con la vida universal contemporánea» (2).

Desde el penúltimo de los reyes de la Casa de Austria, Felipe IV, hasta el Gobierno Nacional, pasando por los reyes de la Casa de Borbón-Anjou, la usurpadora Casa Bonaparte, los períodos revolucionarios, etc., la *Gaceta* es testigo de cuantos sucesos acaecen, no sólo en el terreno administrativo, sino también en el de la vida social. La *Gaceta* informaba en sus crónicas acerca de la vida de los personajes célebres de la época. Y, así, vemos en sus páginas una crónica que recoge el fallecimiento de Felipe V, los últimos momentos de su enfermedad y su testamento. Refleja también la cultura, las corrientes científicas y literarias del momento, la economía y la información extranjera entra, entre otras cosas.

No le faltaron a este periódico críticas e incomprensión; de ahí que el dicho «miente más que la *Gaceta*» tuviera eco entre sus detractores, pero la valiosa contribución al estudio de la historia interna de nuestro país es por sí sola capaz de superar cualquier tipo de impopularidad de la que pudiera ser objeto, pues es claro que la *Gaceta*, desde su nacimiento, ha sido como un espejo, en el que se han reflejado más o menos claras, según el momento histórico, las imágenes de la vida nacional.

La historia de la *Gaceta* va unida, por tanto, a la de nuestro país. En su primer siglo de existencia adquiere una gran importancia, contribuyendo enormemente a este auge la pujanza de la imprenta. En 1762, un siglo después de su aparición, la *Gaceta* se incorpora a la Corona durante el reinado de Carlos III (3); es entonces cuando pasa a convertirse en algo oficial. Debido a ello se destacan los informes y opiniones del Gobierno y las dis-

(2) PÉREZ DE GUZMÁN: *Bosquejo histórico documental de la Gaceta de Madrid*, página 78; cit. por ENCISO RECIO, LUIS MIGUEL: *Cuentas del «Mercurio» y la «Gaceta»*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Valladolid, 1957.

(3) El período comprendido entre 1762 y 1781 es objeto de una minuciosa investigación en la obra de LUIS MIGUEL ENCISO RECIO: *Cuentas del «Mercurio» y la «Gaceta»*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Valladolid, 1957, donde el autor estudia la estructura y entidad de la *Gaceta* durante estos años.

posiciones procedentes de la autoridad. Sin embargo, el carácter de órgano legislativo y reglamentario de la *Gaceta* no se consigue hasta el año 1836, en que por real orden de 22 de septiembre se dispone que: «Todos los decretos, órdenes e instrucciones del Gobierno que se publiquen en la *Gaceta* serán obligatorios desde el momento de su publicación.» Por real decreto de 9 de marzo de 1851 se vuelve a insistir en la obligación de publicar todas las leyes, reales decretos y otras disposiciones generales en la parte oficial de la *Gaceta*, y se determina la obligatoriedad de las disposiciones generales que en ella se publiquen, que no se publicarán particularmente, y que deberán ser cumplidas por todos los Tribunales, autoridades civiles, militares y eclesiásticas y por los demás funcionarios (4).

Un siglo después, en 1936, es fundado en Burgos el *Boletín Oficial del Estado* como fiel continuador de la *Gaceta de Madrid*, que primero aparece con el nombre de *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional*, y que viene desde entonces reflejando en sus páginas la reforma administrativa de nuestro país, el proceso de desarrollo político, económico y social, y que es eficaz instrumento de información, difusión y consulta de las disposiciones que en él se publican.

El *Boletín Oficial del Estado* es en la actualidad, después de muchas transformaciones y reformas, el primer periódico oficial español, constituyendo el medio de comunicación que nos permite estar al día en las normas que rigen una gran parte de la vida nacional.

2.2 EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO COMO ORGANISMO ADMINISTRATIVO Y COMO PERIODICO OFICIAL

2.2.1 El organismo autónomo Boletín Oficial del Estado

Para conocer y manejar las obras generales de carácter legislativo, que tanta utilidad pueden prestarnos, es base importante un previo estudio del Boletín Oficial del Estado.

Este estudio tiene una doble perspectiva: como organismo

(4) Suplemento al número 50, de 28 de febrero de 1961, del «BOE» conmemorativo del III Centenario de la *Gaceta de Madrid*, 1861-1961.

administrativo y como periódico oficial; naturalmente el aspecto que aquí nos interesa principalmente es el segundo, no obstante vamos a referirnos brevemente al primero.

El Boletín Oficial del Estado pasó en 1957 a depender de la Presidencia del Gobierno; por decreto-ley de 25 de febrero de ese año se reorganizó la Administración Central del Estado, y en su artículo 10 se expresaba que «El Boletín Oficial del Estado pasará a depender, a todos los efectos, de la Presidencia del Gobierno...». Este paso obligó a modificar su anterior reglamento de 1 de septiembre de 1948.

El reglamento por el que se rige actualmente el Boletín Oficial del Estado fue aprobado por el decreto 1583/1960, de 10 de agosto, que en su artículo 2.º reafirma la propiedad del Estado y su dependencia de la Presidencia del Gobierno (adscrito a la Secretaría General Técnica).

El decreto 1348/1962, de 14 de junio, por el que, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria 6.ª de la LEEA se afirmaba la clasificación de dichas entidades, clasifica al Boletín Oficial del Estado como Organismo autónomo del Grupo A, dependiente de la Presidencia del Gobierno.

Respecto a su organización, la estructura del Boletín Oficial del Estado fue modificada por el decreto 2307/1967, de 19 de agosto, que en su artículo 31 dice que la estructura básica del Boletín Oficial del Estado se compone de los siguientes órganos:

Primero. Consejo Rector.

Segundo. Consejero delegado.

Tercero. Las Direcciones de Servicios que se determinen en este reglamento.

La actividad económica se ajusta a las normas de la ley de Régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, y su personal se regirá por el decreto 2043/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de Personal al Servicio de los Organismos autónomos.

El artículo 1.º del reglamento vigente del Boletín Oficial del Estado expresa que: «El Boletín Oficial del Estado tiene a su cargo la edición, distribución y venta del primer periódico ofi-

cial del Estado español, de las publicaciones a que se refieren los artículos 16 y 17 de este reglamento y de aquellas otras que determine su Consejo Rector.»

El artículo 16 del citado reglamento se refiere a: la publicación de «Disposiciones Generales», así como repertorios, estudios, compilaciones, textos legales y separatas.

En la actualidad, las colecciones del Boletín Oficial del Estado son las siguientes:

a) *Publicaciones periódicas.*

- Gaceta de Madrid.
- Disposiciones Generales (edición conjunta con el Ministerio de Justicia).
- Doctrina legal del Consejo de Estado.

b) *Colecciones.*

- Textos legales.
- Textos legales y jurisprudencia.
- Compilaciones.
- Separatas.
- Códigos.
- Estudios.

Asimismo edita numerosas publicaciones de los Departamentos ministeriales y Organismos oficiales.

2.2.2 El diario «Boletín Oficial del Estado»

2.2.2.1 CONTENIDO

Parte del contenido del *Boletín Oficial del Estado* se determina en su reglamento, artículo 6.º a): «Leyes, decretos-leyes, decretos, reglamentos, instrucciones, estatutos, órdenes, convenios, tratados, fueros, circulares, estadísticas u otras disposiciones y documentos que emanen de la Jefatura del Estado, o de los organismos de la Administración Central». Otros once apartados completan la totalidad del mismo.

En la actualidad el *Boletín Oficial del Estado* se publica todos los días, excepto domingos, apareciendo también números

extraordinarios cuando la Presidencia del Gobierno lo estima oportuno (5).

La inserción de las disposiciones en este periódico sigue un orden que se expresa en el artículo 7.º, 1 del reglamento citado, y que únicamente puede alterarse previa autorización de la Presidencia del Gobierno.

Este orden es el siguiente:

- I. Disposiciones generales.
- II. Autoridades y personal.
 - Nombramientos, situaciones e incidencias.
 - Oposiciones y concursos.
- III. Otras disposiciones.
- IV. Administración de Justicia.
- V. Anuncios.

2.2.2.2 EL SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO «BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO»

A) *Eficacia jurídica de la publicación de Disposiciones generales en el «Boletín Oficial del Estado».*

Sobre este punto vamos a hacer referencia al artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que dice lo siguiente: «Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, habrán de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del Código civil.»

En el mencionado artículo se expresa que: «Las leyes obligarán en la Península, islas adyacentes, Canarias y territorios de Africa sujetos a la legislación peninsular a los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiera otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la *Gaceta*».

Ante el incumplimiento de una disposición, el particular, el

(5) La *Gaceta* aparecía en sus comienzos un día a la semana, pasando más tarde a publicarse, concretamente desde el 11 de septiembre de 1778, los martes y los viernes. Una real orden de 6 de junio de 1909 determina que la publicación de la *Gaceta* será diaria, incluso domingos y festivos.

administrado, no puede argumentar su desconocimiento de ella, dado que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento» (art. 2.º del Código civil).

Por lo demás, desde nuestro punto de vista no nos corresponde abordar problemas jurídicos —todo lo más apuntarlos—. Si debemos, en cambio, referirnos al cauce de esa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, o sea a lo que ordinariamente se llama el «insértese».

B) El «insértese».

En la publicación de las disposiciones en el *Boletín Oficial del Estado* desempeña un importante papel el Secretariado del Gobierno, dependiente de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, pues como veremos seguidamente, es de donde parte la orden para la inserción en el periódico oficial.

En el artículo 9.º 1 del reglamento vigente del *Boletín Oficial del Estado* se dice: «Los originales que deban insertarse en el *Boletín Oficial del Estado*, comprendidos en el apartado a) del artículo 6.º, en cualquier caso, y en los restantes del mismo artículo, siempre que dimanen de los ministerios y demás órganos de la Administración Central, serán remitidos, debidamente autorizados por el respectivo subsecretario, director general o autoridad de quien procedan, o por personas que tuvieran, a estos efectos, reconocida su firma, al Secretariado del Gobierno, el que ordenará, si hay lugar, la inserción mediante índice por duplicado que, con los originales, remitirá a la Administración de dicho periódico oficial, firmándose el recibí por esta última en uno de los ejemplares del índice, que será devuelto al Secretariado del Gobierno, con indicación de la hora en su recibido, y quedando el otro ejemplar archivado en el *Boletín Oficial del Estado*».

2.2.2.3 SUMARIOS E ÍNDICES

No vamos a referirnos aquí de manera detallada al formato y estructura del *Boletín Oficial del Estado* que ha sufrido bastantes transformaciones, pero sí vamos a concluir con unas lí-

neas dedicadas a la descripción de los sumarios de cada ejemplar y los índices mensuales, por facilitarnos ambos su manejo (6).

Existe al principio de cada número un sumario que nos indica las disposiciones contenidas en él, y la página en que comienza cada una de ellas. Este sumario concluye con un índice por departamentos en el que se agrupan nuevamente todas las disposiciones, dentro también de un orden cronológico, indicándose en el margen derecho de la inserción, la página en que están desarrolladas dichas disposiciones. El último día de cada mes, el *Boletín Oficial del Estado* lleva anexo a su número ordinario un índice del contenido de los boletines aparecidos durante este período de tiempo. Estos índices mensuales se encuentran divididos a su vez en cuatro partes: Índices analítico, cronológico y numérico de las disposiciones de carácter general, e índice cronológico por departamentos de todas las disposiciones, sea cual fuere su carácter. (Esta división es consecuencia de la modificación de determinados artículos del reglamento del *Boletín Oficial del Estado* por decreto 2307/1967, de 19 de agosto, concretamente en su artículo 8.º 2.)

Al índice analítico puede acudir para buscar una disposición por su materia al igual que haríamos en un diccionario, ya que sigue un orden alfabético, y en él se nos indicará el número del *Boletín Oficial del Estado* en que aparece y la página. Encontraremos con mucha frecuencia en estos índices de materias, referencias, que son muy necesarias, dada la dificultad de unificar las distintas voces empleadas en la redacción de las disposiciones.

El índice cronológico de disposiciones generales cita, por riguroso orden de fecha de cada disposición, todas las aparecidas durante el mes, indicando en el margen izquierdo el número del *Boletín Oficial del Estado* en el que aparecieron, y en el derecho, la página del mismo.

El numérico transcribe la relación de leyes, decretos-leyes y decretos, conforme a la numeración oficial de dichas disposicio-

(6) En el suplemento al «BOE» dedicado al III Centenario de la Gaceta de Madrid se expresa que: «El Boletín Oficial del Estado intenta por todos los medios a su alcance perfeccionar el servicio público que le está encomendado, ajustándose a los principios de economía, celeridad y eficacia que prescribe la vigente ley de Procedimiento administrativo.»

nes, aparecidas, al igual que en otros casos, al mes al que el índice se refiere.

En el índice cronológico por departamentos se reúnen las disposiciones ordenadas por fechas, cada una de ellas dentro del departamento a que pertenecen. Aparecen en primer lugar las de la Jefatura del Estado, seguido de Cortes Españolas y Presidencia del Gobierno; a continuación se insertan las de los distintos ministerios, terminando con las de la Secretaría General del Movimiento y Administración Local.

Sería muy interesante que además de estos índices mensuales, pudiéramos disponer de una recopilación anual (7), que facilitaría enormemente la búsqueda de algunas materias, dado que, como veremos, muchas disposiciones no se publican en los repertorios legislativos de mayor uso; un ejemplo lo constituyen las distintas oposiciones convocadas por nuestra Administración.

Otro dato que interesa es el de la paginación, ésta es correlativa desde el primer número que aparece cada año, concluyendo con el último que se publica en el mismo. No incluye dicha numeración los suplementos ni los índices mensuales.

2.2.2.4 MANEJO DEL «BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO»

A) *Lectura diaria del mismo.*

Ahora que hemos visto rápidamente lo que es el *Boletín Oficial del Estado*, tendríamos que pensar un poco en su importancia, y no se trata ya de la que encierra en sí mismo, sino de la que tiene su utilización por el personal de la Administración pública.

El *Boletín*, este periódico, que nos puede parecer árido, ayuda enormemente a «estar al día» en el campo de la Administración, poniendo en contacto a ésta con los administrados, pues como dice Boquera, la publicación de disposiciones generales es «una forma

(7) En Francia, el *Journal Officiel* publica estos índices anuales, que resultan extraordinariamente prácticos. La posibilidad de su publicación en nuestro país queda manifiesta en el texto del artículo 8.º, 3, del decreto 2307/1967, de 19 de agosto, por el que se modifican determinados artículos del reglamento de 1960; en dicho artículo se dice que «también podrán publicarse, cuando a juicio del Consejo Rector se estime oportuno, índices progresivos de las disposiciones de carácter general publicadas trimestral, semestral o anualmente, con referencia al número en que aparecieron».

solemne, especial de dar a conocer la voluntad de la Administración a los administrados». «La publicación de las disposiciones generales es una exigencia de su misma naturaleza y finalidad. De nada serviría una disposición que no conocieran los que deben someterse a ella. La primera medida para que entren en acción es darlos a conocer a sus destinatarios, publicarlas» (8).

El ver todos los días el *Boletín Oficial del Estado* nos permite conocer una serie de normas de trascendencia o consideración en nuestra tarea. El interés de las disposiciones dependerá, en principio, de cada lugar de trabajo; no interesarán las mismas cuestiones ni los mismos problemas en el Ministerio de Hacienda que en el de Información y Turismo o Agricultura, por ser distinta su labor.

Descendiendo a una forma concreta de utilización del *Boletín Oficial del Estado* como medio de información que es, en último caso, pienso que sería muy interesante a la vez que práctico, que en cada departamento se encargase un funcionario de extraer del *Boletín Oficial del Estado* aquellas disposiciones que pueden afectar a su unidad administrativa.

Evidentemente esto se hace ya en algunos ministerios, como se demuestra con la publicación de sus boletines oficiales respectivos. Estos boletines recogen en algunos casos únicamente la legislación que les afecta directamente en cada caso y también aquella que siendo de carácter más general, consideran de interés. Esto supone, por tanto, que existen una o varias personas encargadas de recopilar este material que luego habrá de publicarse. El estudio de estos boletines, de cuya publicación y divulgación se encargan las Secretarías Generales Técnicas, Servicios de Publicaciones, etc. de cada Departamento, me parece sumamente interesante, y aunque caiga fuera ya del objetivo de este trabajo, quiero, al menos, mencionarlos, porque su labor puede resultar muy útil.

Sin embargo, la utilización del *Boletín Oficial del Estado* a la que me refería anteriormente, es aquí más concreta, es el trabajo diario de un funcionario que conoce toda disposición que pueda afectar al lugar donde presta servicio y que puede facilitar esa información a quien la necesite.

(8) JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER: «La publicación de disposiciones generales», *RAP* número 31, 1960, pp. 57 a 93.

Las disposiciones de importancia que vemos en el *Boletín Oficial del Estado* no quedan grabadas en nuestra memoria; de ahí la necesidad de tener un sistema que nos ayude a recordar y encontrar en cualquier momento aquello que necesitamos. ¿De qué medios disponemos para ello?

B) *Conveniencia de elaborar un fichero legislativo.*

En primer lugar se pueden recortar del *Boletín Oficial del Estado* las disposiciones de interés en cada lugar de trabajo; no habrá entonces más que ordenar estos recortes de un modo que nos permita encontrarlos con facilidad, bien sea por materias, orden cronológico, etc.

Sin embargo, vamos a prestar una mayor atención a la utilidad que reporta la confección de un fichero legislativo, que no necesita ser complicado o extraordinario, sino estar formado por unas sencillas fichas que todos puedan manejar.

Como todos los ficheros, deberá tener un orden, que puede ser muy bien el alfabético; para mayor rapidez en su utilización se podrán colocar una serie de guías que indiquen la división de las materias que contiene.

Un fichero legislativo tiene mayor interés del que a primera vista pueda parecernos. No ha de ser únicamente de utilidad para quien lo hace, sino que en un momento dado ha de poder ayudar a cualquier persona que lo consulte sobre alguna de las materias en él recogidas. Por eso sería muy razonable que en cada departamento se sacaran del *Boletín Oficial del Estado* al menos las fichas que a cada uno concierne.

A título puramente indicativo recogemos a continuación algunos ejemplos de las fichas de que hablamos.

Oposiciones. Cuerpo Administrativo de la Administración Civil del Estado. Convocatoria de 1971.

Se convocan pruebas selectivas, turno libre, para ingreso en el Cuerpo Administrativo de la Administración Civil del Estado.

Orden de 9 de junio de 1971.
«BOE» 14 de junio, pág. 9555.

Ministerio de Hacienda. Organización.

Se reorganiza la Administración Central y Territorial de la Hacienda Pública.

Decreto 407/1971, de 11 de marzo.
«BOE» 12 de marzo, pág. 4097.

Organismos Autónomos. Estatutos del personal.

Se aprueba el estatuto del personal al servicio de los Organismos Autónomos.

Decreto 2043/1971, de 23 de julio.
«BOE» 4 de septiembre, pág. 14444.

2.2.2.5 SUSCRIPCIÓN OBLIGATORIA AL «BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO».

El problema de que un *Boletín* tenga que ser utilizado por varios funcionarios, y que no sea posible recortarlo o conservarlo, queda también resuelto con el empleo de las fichas mencionadas, pues al menos está asegurada la existencia y conservación de los boletines en las bibliotecas de los distintos organismos oficiales.

El artículo 20 del Reglamento del Boletín Oficial del Estado afirma que la suscripción del mismo será obligatoria para los siguientes organismos:

a) Ministerios con sus dependencias. Centros directivos, consultivos, organismos de la Administración pública en general y demás entidades oficiales de carácter nacional.

b) Representaciones diplomáticas y consulados generales de España en el extranjero.

c) Corporaciones, centros, tribunales, juntas, comisiones, consejos, establecimientos y demás entidades oficiales de carácter regional, provincial o local que dependan por cualquier concepto de la Administración del Estado, ya sean civiles o militares.

d) Las diputaciones provinciales y cabildos insulares y los ayuntamientos que sean cabeza de partido judicial o tengan más de dos mil habitantes.

3. COLECCION LEGISLATIVA DE ESPAÑA: DISPOSICIONES GENERALES

Existen en nuestro país varias obras que recogen en sus páginas la legislación y la jurisprudencia que emanan de los órganos correspondientes. De estas colecciones hay que destacar una que tiene carácter oficial; me refiero a la colección publicada por el Boletín Oficial del Estado, en colaboración con el Ministerio de Justicia.

La edición de esta obra tiene lugar en la propia imprenta del Boletín Oficial del Estado, pudiéndose citar como dato curioso, que en su confección se emplean los mismos plomos que

en el *Boletín Oficial del Estado*, es decir que si existe una errata en éste, la reproducirá «fielmente» *Disposiciones Generales*. El valor máximo de esta obra, además de su fácil manejo y clara edición, es su carácter de «oficial y auténtica».

La Colección Legislativa tiene una gran base tradicional en España, pues aunque con distinto nombre (Colección de Decretos) fue creada en el primer cuarto del siglo pasado, concretamente en 1814. Desde esa fecha podemos considerar esta obra como una valiosa ayuda a la Administración y a los particulares interesados en conocer la legislación y la jurisprudencia, fruto de la labor de nuestro Estado y sus tribunales.

Compilar de una manera ordenada todo el material legislativo y jurisprudencial de carácter general es un servicio importante y a la vez necesario que la Colección Legislativa lleva ofreciendo al país, como vemos, desde hace poco más de siglo y medio.

Vamos a ver, a través de la legislación, qué es y cómo ha evolucionado la obra a la que nos estamos refiriendo.

Por una Real Orden de 6 de marzo de 1846, del Ministerio de Gracia y Justicia, se manda que se publique desde el día primero de ese año la Colección Legislativa de España, en lugar de la de Decretos que se publicaba, como veíamos desde 1814.

En 1856, es decir, diez años después de comenzar a publicarse esta Colección, un real decreto de 6 de junio da normas para la publicación de la misma.

En su artículo 1.º el real decreto mencionado anteriormente dice que «Cada uno de los Ministerios pasará al de Gracia y Justicia, inmediatamente después de su expedición, copia por duplicado de todas las leyes, reglamentos, instrucciones, decretos y reales órdenes de interés general, provincial o municipal correspondientes a sus ramos respectivos».

En cuanto a la periodicidad, el artículo 6.º de este mismo real decreto dice que «La Colección Legislativa de España se imprimirá o repartirá por números o entregas mensuales».

También da normas en los artículos 7.º, 8.º y 9.º respecto a los índices cronológico y alfabético, que se adjuntan con cada tomo, y a la refundición de los mismos, ordenando que cada diez años se haga la de los índices que se hayan publicado en esos períodos.

Los artículos 12 y 13 vuelven a insistir en el carácter de «oficial y auténtica» de la Colección Legislativa, en la propiedad del Estado, y la advertencia de que ningún otro periódico podrá tener este carácter ni denominación de oficial.

Por real decreto de 29 de julio de 1892 queda suprimida la imprenta de la Colección Legislativa y, por tanto, la obra a la que nos estamos refiriendo, quedando pendientes los tomos del año 1890, que estaban muy adelantados en su preparación. Para terminar estos tomos se dictó el real decreto de 22 de mayo de 1893, en el que se decía que los gastos que ocasionaran la impresión de dichos tomos «se pagarían con cargo a la partida consignada al efecto en el presupuesto vigente».

Pero es el real decreto de 3 de marzo de 1897 el que dictó las medidas encaminadas a reanudar la publicación de la Colección Legislativa, y la mejora del servicio. Decía así al artículo 1.º de esta disposición: «El Ministro de Gracia y Justicia contratará, conforme á las prescripciones del R. D. de 27 de Febrero de 1852 y á las contenidas en el presente, por medio de subasta ó concurso público y sin gravamen para el Estado la concesión de la publicación de la Colección legislativa de España; reanudándose este servicio desde 1.º de Julio próximo, é introduciendo en el mismo las convenientes mejoras materiales, modificando el sistema que ha venido empleándose á fin de asegurar la necesaria exactitud y autenticidad, prontitud en la distribución, economía para los suscriptores y método sencillo y uniforme que facilite la consulta de la expresada obra oficial. El contrato para dicho servicio será por término de diez años y expirará el 30 de junio de 1907.»

Por tres veces fue declarado desierto el concurso para adjudicar la concesión de la publicación de la Colección Legislativa, y una real orden de 30 de agosto de 1897 adjudicó a la Editorial Reus el Servicio, mediante un contrato prorrogable.

Dando un gran salto, vamos a referirnos ahora al decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se ordena que se reanude la publicación de la Colección Legislativa de España, interrumpida, como dice el preámbulo del mismo, desde la dominación marxista.

Según esta disposición, las series de la Colección Legislativa se dividirán en cinco partes:

- Legislación y disposiciones de la Administración Central.
- Jurisprudencia Civil.
- Jurisprudencia Criminal.
- Competencia, Jurisprudencia Administrativa.
- Jurisprudencia Social de las Jurisdicciones Especiales.

El artículo 4.º del decreto anteriormente citado expresa que «La publicación se hará por entregas mensuales, que serán agrupadas en tomos trimestrales los de Legislación y cuatrimestrales los de Jurisprudencia. En el mes de enero de cada año se publicará un tomo de índices generales, alfabético y cronológico, tanto para la Legislación como para la Jurisprudencia, comprensivos de todas las disposiciones insertas en las partes que la componen hasta el fin de diciembre anterior».

Como se ha dicho antes, el *Boletín Oficial del Estado* pasa a depender en 1957 de la Presidencia del Gobierno, configurándose como Organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia. Variaron entonces, radicalmente, sus métodos de gestión, basando su operativa en dos claves fundamentales: una profunda renovación técnica de sus medios personales y materiales y un concepto dinámico, vigoroso, de sus modos de actuar.

En esta línea comenzó a publicar, al año siguiente (1958), la Sección I del Boletín, en fascículos semanales de más cómodo manejo, bajo el nombre de «Disposiciones Generales».

El Reglamento del Organismo de 10 de agosto de 1960, en su artículo 16, precisa: «El Boletín Oficial del Estado tendrá a su cargo la publicación periódica de las disposiciones de carácter general contenidas en la Sección I del periódico oficial».

Con buen criterio, el Ministerio de Justicia y el Boletín Oficial del Estado, aprovechando la garantía material que supone la utilización de la propia composición del periódico oficial, acordaron editar conjuntamente sus respectivas Colecciones. Nos referimos, claro está, a la parte primera de la «Colección Legislativa de España» (Legislación y disposiciones de la Administra-

ción Central) del Ministerio de Justicia, y a la Colección «Disposiciones Generales» del Boletín Oficial del Estado. Nació así la edición actual «Colección Legislativa de España-Disposiciones Generales».

Esta edición conjunta arranca de 1 de enero de 1960, y continúa en la actualidad, cada vez con mayor arraigo y difusión; ello la convierte de hecho en el *único repertorio legislativo general, oficial y auténtico*. A partir de enero de 1965 se produjo una importante racionalización en el formato de la Colección, así como en sus índices, a los que más adelante aludiremos.

Sus entregas quincenales llevan una numeración correlativa desde el primer ejemplar que aparece cada año, al último que se publica en el mismo, dicha numeración no incluye los índices.

El número del *Boletín Oficial del Estado* en el que se publicaron y la fecha del mismo, encabeza cada uno de los grupos de disposiciones que en ese día se insertaron. Cada disposición se encabeza con un título referente a la materia de que se trate, seguido de la redacción de la misma.

A la derecha de cada disposición un número marginal facilitará su rápida localización mediante los índices. Con cada entrega, es decir, cada quince días, se incluyen unos índices que actualmente redactan el Gabinete Jurídico-Administrativo del Boletín Oficial del Estado y en los que, al igual que en el *Boletín Oficial del Estado* encontraremos divididos por materias, cronológico general, por departamentos y por leyes, decretos-leyes y decretos conforme a la numeración oficial.

No es necesario explicar cómo se manejan estos índices, porque es suficiente con lo dicho en la referencia a los índices del *Boletín Oficial del Estado*; únicamente hay que hacer constar que en todas las citas de cualquiera de las divisiones de los mencionados índices, se hace referencia al número marginal de la disposición, del que antes hablamos.

Los índices se van refundiendo trimestralmente a lo largo del año hasta formar el volumen completo de cada uno, que se reparte anejo al último ejemplar de cada año.

4. REPERTORIOS PRIVADOS

4.1 COLECCION «ARANZADI»

4.1.1 Idea general

Varios son los repertorios que en nuestro país se ocupan de recoger y publicar la legislación y jurisprudencia que está apareciendo continuamente; de ellos podría citar aquí algunos como muy interesantes, y estudiarlos más tarde de forma minuciosa, pero en este pequeño trabajo sólo voy a referirme a uno de ellos, dejando para un próximo quehacer el estudio de los que pueden resultar más útiles en su manejo, especialmente a los funcionarios.

Vamos a ver ahora qué es y cómo funcionan los repertorios que desde el año 1930 a la actualidad publica Aranzadi dedicando a ello nuestra atención.

El interés de esta obra no alcanza únicamente a quienes se dedican al ejercicio de la abogacía o asuntos jurídicos, sino a todas aquellas personas, entidades o empresas que necesiten conocer toda la legislación que les compete, bien sea civil, administrativa, laboral, penal, etc., y, sobre todo, interesa a la Administración pública, que es la encargada de aplicar y vigilar el cumplimiento de esas leyes.

Por eso las publicaciones de Aranzadi fueron ya declaradas de utilidad pública por orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1940 (*Boletín Oficial del Estado* del 3 de enero de 1941), es decir, al finalizar la primera década de su existencia. A pesar de esto, bien sea por falta de información o desconocimiento de su manejo, no se sabe aprovechar en muchas ocasiones la utilidad de su aplicación como medio de consulta en el terreno legislativo.

No vamos a hacer ni siquiera una pequeña historia del nacimiento y vida de esa publicación, pero sí nos vamos a referir al menos a la época en que aparece, pues ello nos puede ayudar a ver la necesidad de que existiera una obra de este carácter.

Se inicia la impresión de Aranzadi en abril de 1931. La situación política de España en este momento era crítica, y es el propio Aranzadi quien al comenzar su publicación dice: «Es in-

dudable que en este período constituyente en que se encuentra España está sometido a revisión todo el Derecho positivo. Por ello hemos iniciado ahora la publicación de este Repertorio Cronológico de Legislación.»

Las transformaciones llevadas a cabo en el Derecho positivo son tan grandes y se suceden con tanta rapidez, que muchas disposiciones anteriores a este año se derogan o se transforman, quedando sin validez o por lo menos postergadas las obras que en sus páginas recogían la legislación anterior.

La *Gaceta* empieza a llenar sus páginas de decretos nuevos sobre los más variados temas; por eso se precisa poseer una obra que publique las disposiciones que en adelante se promulguen, y esta necesidad da origen al Repertorio Cronológico de Legislación, que en constante renovación cita a modo de diccionario las disposiciones, lo cual evita que se pueda envejecer el Repertorio, a pesar de que sufra transformaciones el Derecho positivo.

Para que fuese más completa la labor a realizar, desde el año 1937, Aranzadi comienza a incluir como nota en sus páginas aquellas disposiciones que tienen un mayor interés y que, dada su antigüedad, no se habían reproducido en el Repertorio. Desde este momento su valor se acentúa, al contener la legislación vigente anterior al comienzo de esa publicación.

Para conocer mejor la obra a que nos estamos refiriendo es necesario hacer una división de la misma, que citamos a continuación:

- Repertorio Cronológico de Legislación.
- Índice Progresivo de Legislación.
- Repertorio de Jurisprudencia.
- Índice Progresivo de Jurisprudencia.
- Diccionario de Legislación.

4.1.2 Repertorio cronológico de legislación

En este repertorio se publican todas las disposiciones de carácter general (9) que aparecen en el *Boletín Oficial del Estado*

(9) Sobre el concepto de «Disposición de carácter general», vid. BOQUERA, *op. cit.*, página 57.

y los boletines especiales por orden de su inserción en el periódico oficial, cronológicamente, encabezadas por la fecha del *Boletín* y numeradas al margen correlativamente, con numeración independiente cada año.

El Repertorio Cronológico de Legislación desde sus comienzos ha seguido el mismo método para su publicación, y es el de repartir unas entregas semanalmente entre sus suscriptores, que contiene las disposiciones de carácter general que se han publicado en la *Gaceta de Madrid* durante ese corto espacio de tiempo; de este modo cada persona interesada puede estar al día en lo que se legisla.

Las entregas del Repertorio Cronológico de Legislación reproducen literalmente las disposiciones y sus páginas correlativas de la primera a la última semana de cada año, a fin de que al terminar el mismo y agrupar todas quede formado un solo volumen.

Cada disposición transcrita en el Repertorio lleva al margen un número que es precisamente el que emplea para las citas de las disposiciones el índice a que antes nos referíamos, siguiendo también a estos números marginales un orden correlativo.

La portada o contraportada de cada una de las entregas refleja en un sumario el contenido de las mismas y su referencia, con lo cual resulta más rápida su utilización. Ahora bien, no podemos continuar refiriéndonos al Repertorio, sin hablar brevemente del Índice Progresivo de Legislación.

Estos índices los publica Aranzadi mensualmente y en ellos encontramos las disposiciones promulgadas en ese período de tiempo, clasificadas por materias: se inserta a continuación de cada una el tema a que se refiera cada disposición, seguido en su caso del número de ley, decreto, etc., y el número y página del *Boletín Oficial del Estado* en que se publicó y la cita y referencia en el Repertorio.

Para el empleo de las distintas voces recogidas en el índice se ha seguido generalmente un mismo criterio: utilizar con preferencia aquellas que tienen ya un carácter legal y en su defecto las de uso normal en la terminología del Derecho, dándose el caso, a veces, de que la evolución de las voces sea tan rápida que quede un poco anticuado su vocabulario. Este y otros problemas

quedan resueltos en muchas ocasiones con el empleo de referencias.

Al final de cada índice existe asimismo una tabla cronológica de las disposiciones y otra por el orden numérico de éstas. En la primera se expresa el día en que se promulgó la disposición, la materia de que se trate y el número de referencia en el Repertorio; en la segunda se indica el número de la disposición (ley, decreto, etc.), la materia y el número de referencia.

Otros índices publica Aranzadi como refundición de los mensuales, cada cuatro o seis meses, anulando los anteriores y siendo éstos a su vez suprimidos cuando aparece otro más general, como ocurre con los anuales, que es una refundición también provisional y cuyo manejo es igual al de otros más pequeños, apareciendo todas las materias reseñadas durante el año, ordenadas alfabéticamente, pudiéndose así considerar cada índice como un pequeño diccionario legislativo.

Las citas que tienen un mayor interés aparecen en los índices impresos con caracteres más gruesos que las restantes y muchas veces la consulta de éstos es suficiente para ver las disposiciones de mayor importancia sobre la materia que se busca.

Recientemente Aranzadi ha publicado un índice, en dos tomos, de todas las disposiciones reseñadas en su Repertorio de Legislación, desde 1930 a 1969, ambos inclusive. La aparición de estos volúmenes ha enriquecido enormemente la obra, al facilitar a la persona que la consulta, la legislación ordenada por conceptos de cuarenta años de existencia del Repertorio. En dicho índice se indican con un asterisco aquellas disposiciones que no están vigentes, advirtiéndose al principio del mismo que no se han señalado como derogadas («aquellas que pudieran estar comprendidas en la fórmula "quedan derogadas las disposiciones anteriores en cuanto se opongan a la presente" u otra análoga»).

4.1.3 Repertorio e Índice de Jurisprudencia

Siguiendo un orden lógico, vamos a referirnos ahora al Repertorio e Índice de Jurisprudencia, de gran interés, por ser fuente de trabajo en esta materia.

Miles de sentencias son contenidas en éste como en otros repertorios de su género, y dado que estas cantidades son abrumadoras, para las personas interesadas en la jurisprudencia, conviene tener un criterio claro de cuáles son las sentencias que realmente interesan (10).

Vamos a tratar de ver, aunque sea brevemente, lo que es la jurisprudencia, su importancia, aplicación y dificultad de localización.

Muchas han sido las definiciones que se han dado del término jurisprudencia, y suele comenzarse con una mención a la que nos legó Justiniano: «Jurisprudencia est divinarum humanarumque rerum notitia, iusti vel iniusti scientia.»

Desde entonces se han aplicado a la jurisprudencia las más diversas nociones, y como denominador común, todas ellas parecen coincidir en que la jurisprudencia es fuente, ciencia del Derecho, al mismo tiempo que practica y conducta.

«La Jurisprudencia es al Derecho lo que la práctica en todas las demás ramas de los conocimientos humanos es a la teoría» (11).

Sobre la significación de lo que es hoy para nosotros la jurisprudencia, cómo se produce y cómo localizar en los repertorios lo que realmente interesa, conviene la lectura de un artículo de Díez Picazo, sencillo y de lectura agradable a la vez que útil (12).

(10) Para iniciarse en el estudio de la jurisprudencia es interesante la lectura del prólogo de L. Díez Picazo en su libro *Estudios de jurisprudencia civil*, Madrid, 1966.

(11) *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. XX, p. 704.

(12) Díez Picazo, Luis: «Reflexiones sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo (La jurisprudencia en broma y en serio)», *Revista de Derecho Privado*, t. 48, noviembre 1964, pp. 925-936.

Para este autor la jurisprudencia en nuestro país puede considerarse como «las afirmaciones y las decisiones contenidas en las sentencias del más alto órgano jurisdiccional del país», que, como sabemos, en España es el Tribunal Supremo de Justicia. Si bien el proceso de producción de la jurisprudencia es muy interesante, la cuestión que aquí nos concierne es más la que se refiere a esa búsqueda, tantas veces infructuosa y casi siempre difícil, de la jurisprudencia en los distintos repertorios. Díez Picazo compara esta tarea con las «faenas deportivas». Tiempo y paciencia son las dos cosas que especialmente recomienda en esta búsqueda. ¿Y por qué esta dificultad? Porque la doble vertiente en que considera el autor cada sentencia, como obra literaria (a la que falta libertad en la expresión gramatical y cuidado en su estilo literario) y como acto jurídico (combinación de resultandos, considerandos y fallo), hacen que la lectura de las sentencias sean a veces ininteligibles, olvidando que «una sentencia del Tribunal Supremo consiste en lo que decide y en la razón inmediata de decidirlo en estrecha vinculación con el caso decidido».

La conclusión de este trabajo es que hay que «depurar la jurisprudencia», depuración que a juicio del autor debe hacerse en un doble aspecto: 1) Lo que considera la «depuración auténtica» que piensa debe correr a cargo del propio Tribunal Supremo. 2) Una «depuración doctrinal» por la que habría de acometerse una «labor de análisis, estudio, anotación y comentario de la jurisprudencia».

Y después de esta visión rápida del concepto y utilización de la jurisprudencia, vamos a hablar concretamente del Repertorio e Índice de Jurisprudencia publicado por Aranzadi.

Se inicia esta obra en 1930, y en ella se insertan todas las sentencias de todas las salas del Tribunal Supremo, resoluciones de la Dirección General de Registros y decretos de la Presidencia del Gobierno sobre competencia.

Recientemente, tras promulgarse la regulación de recursos por vía contencioso-sindical, Aranzadi habrá de añadir a las sentencias que publica, cuando llegue el momento, las que conozca la Sala Sexta del Tribunal Supremo en esta materia. Concretamente es el artículo 6.º del decreto 2077/1971, de 13 de agosto, el que dice que «La Sala Sexta del Tribunal Supremo de Justicia conocerá de los recursos en vía contencioso-sindical».

Se publican, íntegra y literalmente, los considerandos o razonamientos que van precedidos de la fecha de la sentencia, Sala que la dictó y un extracto o resumen de los hechos que motivan la decisión de la Sala ante las cuestiones que se debaten.

Las sentencias, al igual que las disposiciones en el Repertorio cronológico de Legislación, están numeradas marginal y correlativamente cada año.

El Repertorio de Jurisprudencia se reparte por entregas mensuales, con todas las sentencias aparecidas en ese período de tiempo. Estos fascículos son igualmente encuadernables al final de cada año, formando uno o dos tomos, según la cantidad y amplitud de las sentencias, que contiene un índice cronológico, dividido por salas del Tribunal Supremo.

A los seis años de comenzar a publicarse el Repertorio cronológico de Jurisprudencia, más concretamente, en el verano de 1936, y a causa de nuestra guerra de Liberación, queda suspendida su edición. En el año 1939 Aranzadi recoge de nuevo en un tomo la jurisprudencia que interpreta y aplica la legislación del nuevo Estado.

El Repertorio se maneja fácilmente, gracias al «Índice Progresivo de Jurisprudencia». Esta obra, complemento imprescindible de la anterior, es un índice de citas de jurisprudencia dividido en dos partes: legal y alfabética.

En la parte legal se insertan las citas de las disposiciones que se han interpretado y aplicado (reglamentos, códigos, leyes, órdenes, etc.) por un riguroso orden cronológico, indicando la fecha de la disposición y el número marginal que le corresponde en el Repertorio cronológico de Legislación siempre que sea posterior a 1930, en que comienza a publicarse dicho repertorio.

Es curioso e interesante ver cómo en el índice legal se hace referencia, a la Instituta. Las Partidas o el Fuero de Navarra por riguroso orden cronológico hasta llegar a la legislación actual.

Posteriormente y de modo principal en algunos artículos de determinadas disposiciones, en el que las citas son muy abundantes, se ha hecho una separación por conceptos, facilitando de este modo el estudio de esas sentencias.

Hay que advertir que la jurisprudencia referente a cada Cuerpo legal hay que buscarla en el lugar que corresponde a su fecha, aunque hayan sido modificadas de algún modo por disposiciones posteriores; las sentencias que interpretan o enjuician artículos de estas disposiciones estarán insertas al pie de las mismas, en su fecha original: por otra parte, Aranzadi, en la disposición modificatoria, hace mención a que esta última ha servido para sustituir o modificar los artículos correspondientes, remitiendo al mismo tiempo al personal que lo está estudiando a la disposición primera, es decir, a la rectificada.

Cuando se da el caso de que una disposición ha sido derogada, y siempre que sea importante, se indica aquella que la ha sustituido, añadiendo una nota con la fecha de la derogada.

El Índice Progresivo de Jurisprudencia se edita mensualmente y se refunde cuatrimestral y anualmente. En el año 1959 Aranzadi editó una refundición que comprendía todos los índices anteriores, es decir, desde 1930 a 1959, y posteriormente, en el año 1964, publicó la refundición de los años 1960-1964; por último, se han recogido también en un volumen los correspondientes a 1965-1969.

4.1.4 Diccionario de Legislación

Vamos a concluir este pequeño estudio de las obras publicadas por Aranzadi refiriéndonos al Diccionario de Legislación.

En el año 1951 edita Aranzadi la citada obra, contenida en quince volúmenes y uno de índices.

Como en el resto de los diccionarios, las disposiciones se catalogan alfabéticamente y se insertan literalmente todas las que en la fecha de su publicación se consideró urgentes.

Al igual que en los Repertorios, existe un número correlativo marginal para cada disposición que sirve para referenciarlas y concordarlas entre los epígrafes y con las demás disposiciones del Diccionario con las que tengan alguna relación.

En alguna de las materias se insertan también extractos de las sentencias del Tribunal Supremo, así como también una reseña bibliográfica en aquellas a las que da lugar.

Cuando algunos de los epígrafes son demasiado voluminosos por la cantidad de legislación que hay sobre la materia, tienen un índice alfabético para facilitar su manejo.

En el tomo de índices se inserta en primer lugar una tabla de rectificaciones, siguiendo el mismo orden alfabético del Diccionario. A continuación aparecen los Índices cronológicos de Legislación y Jurisprudencia y, por último, un índice alfabético con todos los epígrafes, es decir, materias que están contenidas en la obra.

Como con el devenir de los tiempos algunas de las disposiciones del Diccionario han sufrido derogaciones o modificaciones, Aranzadi preparó y ha publicado dos apéndices, el último de los cuales (1951-1966) recoge en sus páginas la legislación que considera vigente y que estaba ya comprendida en el apéndice de 1951-1955, quedando de esta forma bastante actualizado, ya que cada epígrafe del apéndice encabeza con una tabla que indica si las disposiciones de la materia que se trate están vigentes, derogadas o modificadas por las que se insertan en el citado apéndice.

Con ello el Diccionario cobra nueva vida y tiene con esta puesta al día la misma utilidad que en 1951, momento de su aparición.