

DICTAMEN: SOBRE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS PROVINCIAS

Por

MARTÍN BASSOLS COMA (*)

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: CONSULTA.—DICTAMEN.—I. LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS PROVINCIAS Y SU TRAYECTORIA HISTÓRICA. 1. *Motivaciones jurídicas y técnicas de su publicación.* 2. *Dirección, gestión y financiación de los Boletines: competencia de los Gobernadores civiles y de las Diputaciones Provinciales: sus imprecisiones.* 3. *El contenido de los Boletines Oficiales Provinciales en la legislación sectorial.* 4. *Constitución de las Comunidades Autónomas y los Boletines Oficiales Provinciales: soluciones arbitradas.*—II. LOS BOLETINES OFICIALES PROVINCIALES EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL. 1. *La posición de la jurisprudencia sobre los Boletines Oficiales Provinciales.* 2. *Bases para una nueva interpretación del Régimen Jurídico de los Boletines Oficiales.* 3. *Competencias sobre Actos objeto de publicación y sobre la organización encargada de la publicación de los Boletines Oficiales.* 4. *Competencias de las Diputaciones para organizar el servicio de Boletines Oficiales en el marco de las relaciones interadministrativas.* 5. *Los Gobiernos Civiles y las Diputaciones Provinciales.*—III. SOBRE EL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS BOLETINES OFICIALES PROVINCIALES. 1. *Sobre las declaraciones de inserción obligatoria y gratuita: su grado de vinculación para las Diputaciones Provinciales.* 2. *Sobre la configuración legal de las tarifas.*

CONSULTA

1. Fundamento legal determinante de la obligación por parte de la Diputación Provincial de prestar el servicio del Boletín Oficial de la Provincia y, en su caso, determinación de las facultades autónomas de gestión que de dicha obligación deriven.

2. Determinación de los supuestos legales de inserción gratuita en el Boletín Oficial Provincial. ¿Ante estos supuestos, la Diputación puede pretender algún tipo de compensación económica o financiera de algún Departamento Ministerial o del Fondo de Cooperación?

(*) El presente texto es una reproducción parcial del Dictamen emitido a requerimiento de la Diputación de Girona en 1991. Se han omitido los antecedentes y las conclusiones añadiéndose, sin embargo, una serie de notas de actualización, y otras de referencia a antecedentes que, en su día, no se consideró conveniente incorporarlas al Dictamen, pero que ilustran sobre el contexto histórico estudiado.

DICTAMEN

I. LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS PROVINCIAS
Y SU TRAYECTORIA HISTÓRICA1. *Motivaciones jurídicas y técnicas de su publicación*

El origen de los Boletines Oficiales de las Provincias, cuya creación tuvo lugar por Real Orden de 20 de abril de 1833 (firmada por Javier DE BURGOS, el ministro de Fomento que refrendaría meses más tarde los Reales Decretos de 30 de noviembre del mismo año, mandando hacer la división territorial de España en provincias e instituyendo los subdelegados de Fomento como antecedentes de los actuales gobernadores civiles) (1), responde a unas necesidades jurídicas, técnicas y sociales muy concretas de la sociedad española del siglo XIX.

Desde la introducción del régimen constitucional (Constitución de Cádiz de 1812) hasta la promulgación del Código Civil en 1889, en nuestro país regía el principio de entrada en vigor sucesiva de las Leyes y demás disposiciones conforme se vayan publicando en los distintos lugares. Así, el artículo 156 de la Constitución de 1812 establecía que «todas las leyes se circularan de mandato del Rey por los respectivos Secretarios de Despacho, directamente a todos y cada uno de los Tribunales Supremos y de las provincias y demás jefes y autoridades superiores que las circulan a las subalternas». Esta idea de circulación o transmisión de las Leyes, disposiciones y mandatos, responde, según F. DE CASTRO (*Derecho Civil de España*, vol. I, Madrid, 1955, págs 698), a dos órdenes de ideas, «que la publicación local disipa toda excusa de ignorancia de la ley; ver en las normas instrucciones enviadas a las autoridades que éstas sólo después de la recepción oficial del nuevo texto podían comenzar a aplicarlo. Tenía el peligro de exponer la vigencia de las disposiciones legales al arbitrio y al descuido de las autoridades inferiores y de establecer, durante cierto tiempo, una desigualdad jurídica en los distintos territorios, con los consiguientes peligros de fraude».

El procedimiento técnico para hacer circular y llegar a todos los pueblos el conocimiento de las leyes y demás disposiciones de las autoridades centrales, con independencia de su publicación en la «Gaceta de Madrid» (antecedente del actual «Boletín Oficial del Estado»), era el llamado de «Veredas» o de impresión

(1) A Javier DE BURGOS debe atribuirse, análogamente, la promoción de la publicación de un *Diario de la Administración*. Según el Real Decreto por el que se crea (23 de octubre de 1833), en el mismo deberían publicarse los Decretos y Ordenes ministeriales, así como las noticias sobre las mejoras que los subdelegados de Fomento llevaran a cabo en las provincias y, en particular, de «todo proyecto útil que se presente, sea por las autoridades encargadas de promover la prosperidad».

Lo significativo a nuestros efectos es que en dicho periódico debían también publicarse «el examen de libros y memorias que se publiquen sobre materias administrativas, el desenvolvimiento de las teorías de la Ciencia de la Administración, y observaciones sobre el modo de aplicarlas a las necesidades de mis pueblos en cada uno de los ramos que dependen de vuestro ministerio», así como «el anuncio o examen de las disposiciones administrativas que se adopten en otros países».

La forma de financiación de esta publicación revela muy claramente la mentalidad de la época «y como el conocimiento de las medidas que como gobernadora de estos reinos durante la menor edad de mi hija doña Isabel II me propongo adoptar sucesivamente para mejorar sin fin la condición de los pueblos, importa que se difunda día por día, y que todos vean que es llegada la hora de los beneficios, quiero que los Ayuntamientos de los pueblos de trescientos vecinos arriba suscriban el Diario de la Administración y que se abone este gasto en las cuentas de los propios».

por las autoridades del Estado en la provincia de circulares y órdenes que contenía el texto de dichas disposiciones y el recordatorio de su obligatoriedad, dirigidas a cada uno de los Ayuntamientos de la Provincia, previo el abono del correspondiente importe de la edición. El sistema de «Veredas» resultaba muy gravoso para los Ayuntamientos, al propio tiempo que retrasaba muchas veces el conocimiento de las disposiciones legales. De ahí que Javier DE BURGOS encargó a una Comisión (2) que «examinara y propusiese sin demora otro método más sencillo y menos costoso para circular las órdenes a todos los pueblos de la Monarquía, aliviándoles del peso de las veredas y quedando asegurado el servicio que hoy se hace por medio de ellas». El resultado de los estudios de esta Comisión fue la R. Orden de 20 de abril de 1833 por el que se institúan los Boletines Oficiales en cada capital de Provincia, ordenando a partir de su entrada en vigor el cese del sistema de veredas e impresión de circulares, salvo en supuestos extraordinarios, por parte de las autoridades «y que en su lugar pasen a la redacción del periódico copias autorizadas de las Ordenes, disposiciones o prevenciones que hayan de comunicarse a los pueblos o Corporaciones para que puedan insertarse en él, y los editores serán responsables de la exactitud y conformidad de sus impresos con el tenor de las copias autorizadas que se les transmitan por las autoridades. Siendo declarado el Diario o Boletín, bajo este respecto, papel oficial de la provincia respectiva, podrán las autoridades hacer efectiva la responsabilidad de las justicias y Ayuntamientos por la falta de cumplimiento de las órdenes o disposiciones insertas en él, debiendo por lo mismo *cuidar las autoridades provinciales* de que los editores no retarden la inserción» (art. 12).

El nuevo procedimiento se articulaba sobre los siguientes principios: «se establecerá en cada capital de provincia un Diario o Boletín periódico, en que se inserten todas las órdenes o disposiciones y prevenciones que tengan que hacerse a las Justicias y Ayuntamientos de los pueblos por cualquier Autoridad, en la cual bajo el epígrafe (artículo de oficio); se han de insertar, ocupando el primer lugar, las Ordenes y Circulares de cualquier ramo que sean, con las prevenciones particulares que las Autoridades delegadas en las Provincias crean deban hacer en consecuencia de dichas Ordenes, o para facilitar su cumplimiento». La edición del periódico se sacaría en cada capital de provincia a pública subasta (art. 7), y la empresa adjudicataria concertaría con el servicio de correos la fórmula para enviarla a todos los Ayuntamientos de la Provincia, quienes estarán obligados a suscribirse «por trimestres, semestres o por todo el año al expresado periódico» (art. 6). Los editores estaban también obligados a insertar gratuitamente cualquier anuncio relativo al Real Servicio (ventas, arriendos, subastas, etc.) que les remitan las autoridades provinciales, así como estaban facultados para insertar avisos particulares de la capital (ventas, alquileres, pérdidas, etc.) o artículos periodísticos sobre agricultura, artes, industria, etc. (art. 11) (3).

(2) La Comisión estuvo integrada por los directores de Propios, Correos y Rentas Reales.

(3) Pronto fue necesario reconducir su verdadero objeto, ya que por una Circular de 13 de julio de 1838 del Ministerio de la Gobernación tuvo que prohibirse la inserción de Noticias y Discusiones Políticas «Los Boletines Oficiales fueron establecidos para comunicar a los pueblos con celeridad las Ordenes del Gobierno y librarlos del oneroso gravamen de las veredas. Permitiéndose también la inserción en ellos de artículos científicos y literarios, de anuncios de particulares y posteriormente la de los partes oficiales de las operaciones militares. Las noticias o discusiones políticas quedaron siempre excluidos, entre otras razones, porque los editores de estos periódicos no están sujetos al depósito y demás requisitos de la ley vigente de imprenta. Pero, contraviniendo a ella, no menos que a las diferentes Reales Ordenes expedidas sobre la materia, algunos Boletines Oficiales han venido a ser el órgano de los partidos y opiniones políticas de sus redactores. Semejante abuso ha llamado muy particularmente la atención de S.M. la Reina Gobernadora, que deseosa de evitarlo, se ha servido prevenirme... que cuide con esmero de la puntual observancia de las diferentes Reales resoluciones que

Los Boletines Oficiales de Provincias verán reforzada su utilidad cuando por Ley de 28 de noviembre de 1837 (4) se estableció con carácter general que las leyes y disposiciones generales del Gobierno son obligatorias para cada capital de provincia desde la publicación en su respectivo Boletín Oficial y desde cuatro días después para los demás pueblos de la provincia (5). Por Real Decreto de 9 de marzo de 1851 se ordenó que todas las Leyes, Reales Decretos y demás disposiciones generales, emanadas de las autoridades centrales, se publiquen en la Gaceta, especificándose que «las respectivas autoridades y funcionarios a quienes incumba, cuidarán de que las disposiciones publicadas en la Gaceta se inserten en los Boletines Oficiales cuando por su naturaleza deba así hacerse y expedirán desde luego las órdenes convenientes para su más pronto y exacto cumplimiento, como si dichas disposiciones les hubiesen sido comunicadas directamente». Con estas medidas los Boletines Oficiales de las Provincias pasaban a adquirir una posición clave en la eficacia jurídica de toda clase de normas jurídicas y se convertían en el instrumento capital de la comunicación entre las autoridades centrales y las locales, a través del nivel provincial (6). Sin embargo, cincuenta y seis años después de la aparición de los Boletines Provinciales, la promulgación del Código Civil en 1889 va a implicar un cambio radical en su funcionalidad respecto a la

rigen en la materia, evitando que degeneren una institución que dentro de sus propios límites no puede menos que producir muchos beneficios a los pueblos».

(4) La Ley de 1837 y su contenido responden inicialmente a una Consulta elevada por el Tribunal Supremo de Justicia, con motivo de un recurso de injusticia notoria que planteó la Audiencia de Burgos en orden a que si el restablecimiento de la Constitución de 1812 por el Real Decreto de 13 de agosto de 1836, debe entenderse desde este día en todos los pueblos de la Monarquía los efectos que la misma cause o, por el contrario, se ha de computar a partir del momento en que la publicación de dicho Real Decreto se publica en cada capital de provincias. Por parte del Gobierno se remite esta consulta a la Comisión de Legislación del Congreso de los Diputados, indicando su posición en el sentido que no es necesario volver a poner en vigor los artículos 3, 4 y 5 del Decreto de 17 de abril de 1812, por entender que su entrada en vigor es obligatoria desde que se promulgaran en el Boletín Oficial de cada provincia, o bien fijando un término proporcional a las distancias, pasados la cual deben obligar en cada territorio judicial, después de que se publiquen en la «Gaceta de Madrid». La Comisión de Legislación del Congreso de los Diputados elaboró el correspondiente Proyecto de Ley —de conformidad con la legalidad a la sazón vigente (es decir, la restauración de la Constitución de 1812, en tanto se aprobaba el nuevo texto)— con el contenido indicado en el texto, siendo aprobada sin debate. *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes* (18 de octubre de 1837, t. IX, apéndices 1 al 344, legislatura 1836-1837).

(5) Con anterioridad, la Real Orden de 22 de septiembre de 1836 mandaba que todos los Reales Decretos, Ordenes e Instrucciones del Gobierno sean obligatorias desde el momento de su publicación en la Gaceta para toda clase de personas en la península e islas adyacentes.

(6) Para comprender el alcance y significado que tenía en la sociedad de la época la publicidad de las Leyes, son relevantes las siguientes consideraciones de F. ABELLA, «el alcalde, como delegado del Gobierno, le corresponde publicar y ejecutar las leyes, pero no es condición precisa, para que las leyes obliguen, el que el alcalde las publique en su distrito jurisdiccional, sino que sólo se hace por su conducto en casos determinados, y especialmente cuando las disposiciones legales afectan los intereses particulares del pueblo. El medio usual de hacer que las leyes lleguen a conocimiento de la generalidad de los habitantes es el publicarlas en los Boletines Oficiales de las Provincias, y como los vecinos no lo reciben, el alcalde debe disponer que se fijen al menos por tres días en el tablón de anuncios oficiales, que ha de colocarse en la parte exterior de las casas consistoriales, de manera que con facilidad puedan todos enterarse de ellas. Mas como este medio no es suficiente, entre otras causas, porque muchos no saben leer, las autoridades locales deben tener especial cuidado en hacer saber por medio de pregón las disposiciones que más interesen a sus administrados», en *Derecho Administrativo Provincial y Municipal*, t. I, Madrid, 1977, págs. 743-44.

eficacia y entrada en vigor de las normas jurídicas. El artículo 1 del Código Civil va a hacer depender exclusivamente la entrada en vigor de las disposiciones legales de su inserción completa en la Gaceta (hoy «BOE»). La doctrina científica saludó el acierto de este nuevo sistema de promulgación. Así, SÁNCHEZ ROMÁN (*Estudio de Derecho Civil*, II, Madrid, 1911, pág. 37), «que el Código Civil prescindiera y, a nuestro juicio con razón, de atribuir efecto alguno de promulgación de las Leyes a su inserción en el Boletín Oficial de Provincias, que ni por sus dimensiones ni que por otros accidentes que suelen ocurrir en su publicación, es órgano de suficiente garantía para servir de base a este capital asunto de la promulgación de las leyes» (7).

La pérdida de su protagonismo en tema tan importante como el de la eficacia de las normas jurídicas, no va a significar un declive de los «Boletines Oficiales de Provincias». A mayor abundamiento, se habían convertido ya en piezas capitales a nivel de provincia, de la publicidad y de la comunicación oficial entre los poderes públicos y los ciudadanos. Para ello basta tener en cuenta, a efectos ilustrativos, el contenido de los mismos, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Real Orden de 8 de octubre de 1856, en la que se establece el orden de las publicaciones «para la inserción en el Boletín de las comunicaciones, órdenes, circulares, edictos y anuncios, que se harán en todo caso por conducto y beneplácito del Gobernador, se observará el orden siguiente, que por ningún concepto podrá ser alterado: del Gobierno de la provincia, de la Diputación provincial, de la Comandancia General de las Oficinas de Hacienda, de los Ayuntamientos, de la Audiencia del territorio, de los Juzgados, de las Oficinas de Desamortización». Como puede observarse, en estas fechas ya cubre un nivel de comunicación publicitaria de orden administrativo y judicial de amplio alcance. Leyes especiales posteriores, de Minas (1859), de Obras Públicas (1877), de Ferrocarriles (8), Electoral (9), de Expropiación Forzosa y de un largo etcétera que llega a nuestros días, van ordenando progresivamente publicaciones en los Boletines de actos administrativos, avisos, circulares, proyectos, citaciones judiciales, adjudicación de contratos y concesiones, etc. A este cúmulo de prescripciones sectoriales hay que añadir las derivadas de las sucesivas Leyes de Régimen Local (provincial y municipal) que van configurando sucesivas referencias y remisiones de la actividad local a este instrumento básico de la publicidad administrativa que son los Boletines Oficiales. Sin embargo, paradójicamente, en la legislación del Régimen local y provincial no se encuentra ningún elemento normativo directo o indirecto del régimen jurídico y organizativo de dichos Boletines, hasta el punto que su existencia y funcionamiento hasta nuestros días obedece más a una tradición administrativa consolidada que a un propósito de regulación general.

(7) Para Q. M. SCAEVOLA, *Código Civil, comentado y concordado*, t. I, 6.ª ed., Madrid, 1949 (P. MARÍN LÓPEZ), «El Código Civil declara obligatorias las leyes a los veinte días de su inserción en la Gaceta, sin mencionar otro periódico, deduciéndose de aquí que no es necesario el cumplimiento de dicho requisito en los Boletines Oficiales de Provincia», pág. 241.

(8) Por Real Orden de 10 de octubre de 1908, en atención a la relevancia pública y su incidencia en las relaciones comerciales se declara obligatoria la publicación en los Boletines de los Proyectos de Tarifas especiales para el transporte de mercancías que presenten las Compañías de Ferrocarriles a la aprobación ministerial.

(9) En materia electoral, la Ley 8 de agosto de 1907, en su Disposición Adicional Sexta, precisa que las Juntas Provinciales publicaran inmediatamente en un número extraordinario del Boletín Oficial las listas definitivas de las provincias. Además, publicaran en uno o más tomos el Censo electoral definitivo de la Provincia. Dichos gastos, según aclaró la RPO 16 de septiembre de 1907, correrían a cargo de las Diputaciones Provinciales. Análogo régimen mantienen las leyes electorales anteriores (1837, 1865 y 1870).

2. *Dirección, gestión y financiación de los Boletines: competencias de los gobernadores civiles y de las Diputaciones Provinciales. Sus imprecisiones*

La Real Orden de 20 de abril de 1833, imbuida de reformismo administrativo de la época —con el claro propósito de «fundar sobre la base de una organización administrativa uniforme y conveniente toda la prosperidad a que sea posible aspirar» (preámbulo del Real Decreto de 29 de diciembre de 1833)— se limitó, no obstante, a crear y generalizar para todas las provincias los Boletines Oficiales, pero sin especificar la organización administrativa responsable de su edición y costeamiento, así como de la dirección y ordenación de las inserciones de disposiciones y anuncios en los respectivos Boletines. Durante el período 1833 a 1856 se produce una gran cantidad de disposiciones singulares, motivadas por consultas de distinto orden, relacionadas con estos Boletines. Dos van a ser las directrices que se articularon para resolver estos conflictos.

La primera de ellas, clara y reiteradamente, se mantiene que el director, responsable de la edición y autoridad decisora única para insertar los correspondientes textos es el subdelegado de Fomento; jefe político y, finalmente, el Gobernador civil (Reales Ordenes de 24 de febrero de 1834, 26 de marzo de 1837, 5-12 de julio de 1837, 6 de abril de 1839, 14 de julio de 1849 y definitivamente la de 8 de octubre de 1856). La única excepción a este respecto estaba reconocida a los Capitanes generales, que podían remitir directamente a los editores los textos a insertar (Real Orden 9 de agosto de 1839; si bien, la Real Orden de 31 de agosto de 1863 parece que dejó sin vigor esta especialidad del orden militar. La duda sobre este extremo se mantiene por cuanto, casi un siglo después, todavía, por Orden del Ministerio del Ejército de 22 de enero de 1976 (Aranzadi, n.º 344), se declara unilateralmente que los anuncios por expropiación forzosa en el orden militar son de inserción obligatoria y gratuita en los BO de las Provincias.

La razón de ser de la atribución de estas competencias a los gobernadores civiles descansan en la configuración de esta autoridad como agente estatal de información, comunicación y control de las provincias y de las autoridades locales de las mismas. Por tanto, el acto de comunicar a las autoridades locales las disposiciones legales dictadas por el Gobierno central y verificar su obligado cumplimiento por éstas, pudiendo, a tal efecto, declararlas e interpretarlas por medio de Instrucciones y circulares, va a ser uno de los cometidos institucionales del gobernador civil y el fundamento de la dirección y responsabilidad de los Boletines Oficiales de Provincias.

El Decreto de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias había ya perfilado anticipadamente con toda nitidez esta función clave: «sólo el jefe político circulará por toda la provincia todas las leyes y decretos que se expidieren por el Gobierno, haciendo se publiquen en la capital de la provincia y se entere de ellas la Diputación provincial, y cuidando de remitir las leyes y decretos de los jefes políticos subalternos, si los hubiere, para que los hagan circular en su territorio o a los alcaldes primeros de las cabezas de partido para el mismo efecto». Dicho texto se reiteraba casi textualmente en el artículo 257 del Decreto 3 de febrero de 1823 (art. 257). La Ley 2 de abril de 1845 sobre atribuciones de los Gobiernos políticos destaca en la enumeración de funciones de los jefes políticos la de «publicar, circular, ejecutar y hacer que se ejecuten en la provincia las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto le comunique el Gobierno». Dicha fórmula enunciativa se mantendrá a lo largo del siglo XIX prácticamente en forma literal en las Leyes Provinciales de 1863 (art. 10.1) —cuyo Reglamento especifica que «los gobernadores cuidarán de que se impriman inmediatamente en los Boletines Oficiales las leyes, decretos y disposiciones que para su publicación, circulación y ejecución les comunique el Gobierno» (art. 24)— de 1868 (art. 81.1) y de 1882 (art. 20).

Esta tradición permanecerá inalterada, llegando incluso a la Ley de Régimen Local (Texto refundido de 1955), cuyo artículo 260.a) atribuye, en primer lugar, como función de los gobernadores, la de «publicar, ejecutar y hacer cumplir las leyes y disposiciones del Gobierno». Dicho texto se transforma en un precepto independiente en el Decreto de 10 de octubre de 1958, según el cual «el Gobernador cuidará de aplicar, circular, ejecutar y hacer que se cumplan en la provincia de su mando las disposiciones de general observancia y las que al efecto le comunique el Gobierno» (art. 17). De esta suerte, serán las disposiciones orgánicas de los Gobiernos Civiles o la planta orgánica de las Secretarías Generales las que en el presente siglo aludirán a las cuestiones relacionadas con los Boletines Provinciales. Así, entre otras que podrían citarse, la Orden de 24 de julio de 1961, por la que se aprueba el Reglamento Provisional de los Gobiernos Civiles, contempla la existencia de un Negociado del Boletín Oficial de la Provincia con la misión de recibir y tramitar, previa autorización superior los originales que se remitan al Gobierno Civil para su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, y cuidar de la publicación de cuantas disposiciones generales proceda, bien porque así se ordene en el texto de las mismas, bien porque lo considere oportuno el gobernador civil. Estas referencias orgánicas, incluso se prolongan en el período democrático, así concretamente para el Gobierno Civil de Gerona, la Orden de 13 de diciembre de 1977 hace depende el Boletín de la Vicesecretaría General (art. 4), y la Orden de 25 de junio de 1982, como un Negociado, adscrito a la Vicesecretaría, con el título de «Registro General, Boletín Oficial de la Provincia, Expropiación Forzosa y Archivo». Todo ello tiene su fundamento en el artículo 12 del Estatuto de Gobernadores Civiles (Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre), que sigue atribuyendo al gobernador la función de «difundir, aplicar y ejecutar en la provincia las disposiciones de carácter general y transmitir por vía jerárquica los mandatos y directrices que reciba del Gobierno o, en su caso, de los Departamentos Ministeriales, así como las instrucciones de los delegados del Gobierno».

La circunstancia de que en el momento de aprobarse en 1833 la publicación de los Boletines Oficiales Provinciales todavía no estuviese definitivamente estructurado el Régimen local, dio lugar a que la financiación de la edición de los mismos se sometiera a un régimen peculiar. Se declaraba la obligatoriedad de cada Municipio de suscribir anticipadamente, por trimestres o anualmente, al Boletín, respondiendo las autoridades municipales del pago de dicha suscripción. En base a la previsión del importe de estas suscripciones, la autoridad provincial podía fijar el tipo de licitación en la subasta para la adjudicación a la empresa que formulara la mejor propuesta para su edición, la cual se remuneraba con el importe de estas suscripciones obligatorias, más las que voluntariamente podía concertar. Este sistema pronto evidenció su precariedad a la vista de que por disposiciones específicas se incrementaban las inserciones gratuitas, así como el número de ejemplares que debían distribuirse gratuitamente, acordándose por Real Orden de 8 de octubre de 1856 que «desde 1 de enero de 1857 la publicación del Boletín Oficial se hará por cuenta de los *fondos provinciales*, pagándose por trimestres adelantados, y cesando, por tanto, desde la misma fecha, de consignarse la partida correspondiente en los presupuestos municipales, toda vez que los pueblos han de contribuir al pago de este servicio en la forma que determinan las leyes para las demás cargas de interés provincial» (art. 6). En compensación a esta financiación a cargo de los fondos provinciales, en las subastas para adjudicar la edición de los Boletines se preveía que «acompañarán al gobernador en el acto de la subasta tres diputados provinciales, a quienes oír en las dudas e incidentes que ocurriesen en la misma», especificándose además que la fianza para acudir a la subasta «permanecerá íntegra en la Tesorería de la provincia todo el tiempo que dure el arrendamiento» (art. 7).

Con esta innovación, se acudía a la fórmula que ha sido tradicional en las relaciones entre la Administración periférica del Estado y los Entes locales:

imputar el costeamiento o financiación de los servicios estatales en el territorio a los Entes locales (Municipios y Diputaciones Provinciales), disociando de esta forma la titularidad de los servicios de su real gestión y financiamiento por las entidades locales. Esta técnica se vio durante todo el siglo XIX facilitada por lo que se refiere a las Diputaciones Provinciales por la indefinición que mantenían las Leyes Provinciales entre las competencias estrictamente periféricas y las de los intereses propios de la provincia como entidad local y, en particular, por la proyección que el Gobernador ejerce sobre la organización y el aparato de la Diputación Provincial al ostentar el cargo de presidente nato de la misma y la potestad de ejecutar y, en su caso, anular sus acuerdos (Leyes Provinciales de 1863, 1868 y 1882). (El tema de referencia ha sido ampliamente estudiado en la doctrina, principalmente por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, 1961, y L. MORELL OCAÑA, *El Régimen Local Español*, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 653 y ss.)

Un sistema de estas características no dejó de plantear algunos conflictos, especialmente en etapas de signo descentralizador. Así, en 1871, por RO de 1 de agosto de 1871, se declara que es de la competencia de las Diputaciones Provinciales, la instrucción y resolución de los expedientes para subastas de los Boletines Oficiales. Asimismo, por una RO de 19 de junio de 1871, se permite que la edición de los Boletines pueda hacerse en las propias imprentas de los Hospicios u otros Establecimientos Provinciales. Pero, incluso en esta etapa, por RO de 20 de junio de 1871, se había desestimado la autorización solicitada por la Comisión provincial de la Diputación de Alicante para enviar directamente al Boletín Oficial los edictos, anuncios y demás notas que estimase convenientes «considerando que es atribución exclusiva de los gobernadores de provincia, la cual no puede mermárseles de ninguna forma». Iniciada una nueva etapa centralizadora en 1882, se vuelve a la situación primitiva de reafirmación de las competencias del gobernador civil y de financiación a cargo de las Diputaciones, cuestión que parece aceptarse definitivamente en nuestro Derecho, pues no se encuentran referencias posteriores ni en el Estatuto Provincial de 1925 ni en la Ley de Régimen Local de 1955, máxime cuando esta última, en su artículo 5, prescribía que los Ayuntamientos y Municipios han de cumplir fines de orden económico-administrativo, sin perjuicio de «las funciones cooperadores de los servicios del Estado». De esta suerte, el costeamiento de la edición de los Boletines Oficiales pasó a considerarse una obligación de la Diputación, imputable a su capítulo de ediciones o publicaciones, aun cuando el artículo 179 del Reglamento de Haciendas Locales de 1952 establecía que «no se podrá establecer servicios ni autorizar gastos que representen cargas económicas para los Municipios y las provincias o determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración del Estado, sino por medio de una Ley y carecerán de fuerza obligatoria cuando se implantaren sin esa solemnidad». Una norma con rango de Ley nunca se ha promulgado en esta materia.

Para cerrar el estado de la cuestión antes de introducirnos en el actual sistema constitucional, solamente debemos hacer referencia a la Real Orden de 16 de marzo de 1904, que pone en evidencia la perplejidad que la propia Administración del Estado ha tenido sobre el carácter de este instrumento. Ante la petición de algunos editores de los Boletines para que se les concedieran iguales derechos que a los concesionarios de la «Gaceta de Madrid» en orden a la utilización de la vía de apremio frente a los deudores; en dicha Resolución se mantiene una actitud negativa en los siguientes términos:

«Considerando que respecto a la "Gaceta de Madrid", era un servicio que corría a cargo del Estado y al sacarse a pública licitación y otorgarse al concesionario por las Reales Ordenes citadas los beneficios de poder seguir el procedimiento de apremio sus administradores, considerándose como funcionarios públicos, no se hizo más que traspasar a éstos los derechos que ya tenía previamente el Estado cuando realizaba el servicio y

Considerando que no concurre esta circunstancia en el caso de que se trata, puesto que el Estado en los Boletines Oficiales no ha tenido nunca los derechos que se han otorgados a los concesionarios de la Gaceta y, por tanto, no puede traspasarlos como hizo con éstos.»

En definitiva, en esta resolución se viene a admitir que el Estado no ha sido nunca titular de la gestión material del servicio de edición de los Boletines Oficiales, por lo que, implícitamente, parece reconocerse esta condición en las Diputaciones Provinciales que son las encargadas de sufragar y, en su caso, editar directamente aquéllos.

3. *El contenido de los Boletines Oficiales Provinciales en la legislación sectorial*

Con independencia de la normativa fundacional específica de los Boletines Oficiales, es evidente que a su consolidación, a lo largo de sus casi ciento ochenta años de existencia, ha contribuido la constante y creciente remisión de la legislación general y sectorial a los mismos en orden a la publicación de actos, anuncios, edictos, etc., de distintas Administraciones o poderes públicos. Sería, desde luego, imposible ofrecer una relación completa de esta legislación. Sin embargo, se pueden destacar tres rasgos característicos: 1. Concebirse su inserción en relación con la gran mayoría de los supuestos, con el «Boletín Oficial del Estado», de tal suerte que los asuntos o materias de interés general o nacional, cualquiera que sea el rango o competencia de la autoridad autora del acto, deben publicarse en el Boletín estatal, mientras que los de interés local o territorial, en el Boletín Oficial de la Provincia. 2. La variedad en el rango de las disposiciones que ordenan la inserción, comprendiéndose tanto leyes como disposiciones reglamentarias (a veces, estas últimas, de ínfimo rango), y 3. No contener estas disposiciones —posiblemente por su carácter sectorial y ajenas a los problemas organizativos de la entidad gestora del Boletín— referidas al régimen económico de las inserciones, salvo en aquellos supuestos en que precisamente se declaran de «inserción obligatoria y gratuita». Si bien estas disposiciones o declaraciones pueden quedar subordinadas a lo expresamente dispuesto en la normativa del «Boletín Oficial del Estado» (Reglamento de 1960, Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, sobre su Ordenación), sin embargo, ante la inexistencia de una normativa propia de los BO Provinciales las declaraciones de gratuidad, cualquiera que sea el rango de la disposición, logran siempre prevalecer, cualquiera que sea la fecha de su promulgación. Con ello, se plantea la duda sobre si las inserciones gratuitas responden a una carga efectiva derivada de servicios públicos esenciales o, por el contrario, a meros criterios de oportunidad administrativa.

En orden a estas consideraciones, pueden, a efectos ilustrativos, señalarse los siguientes supuestos:

a) La Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 acude, fundamentalmente, en los supuestos de notificación a personas de ignorado paradero (rebeldía, art. 269) en defecto del Diario de Avisos al BO de la Provincia. En el procedimiento de apremio judicial, el art. 1488 (reformado en 1984), se ordena la publicación de los edictos de pública subasta en todo caso si el valor del justiprecio excediere de doscientas mil pesetas, sin rebasar los cinco millones de pesetas, en el BO de la Provincia (a partir de dicha cantidad, deberá publicarse en el «BOE»). Mientras en el primer supuesto puede considerarse una carga general de la Administración de Justicia, en el segundo supuesto debe estimarse un procedimiento judicial, iniciado a instancia de parte, por lo que los gastos que ocasionen dichos anuncios deberán imputarse en la liquidación final de costas (art. 1516).

Sin embargo, cuando se trata del procedimiento recaudatorio de la Hacienda Pública, desde una tradición que se origina con la Instrucción de 26 de abril de 1900 hasta nuestros días (Reglamento General de Recaudación. Real Decreto

1684/1990, de 20 de diciembre, aplicable a los procedimientos tributarios del Estado y de las Corporaciones Locales) se declara, «los anuncios que hayan de publicarse en los Boletines Oficiales, relacionados con el procedimiento recaudatorio en general serán gratuitos» (art. 187 del Real Decreto 1684/1990). De forma análoga en materia de Seguridad Social el Real Decreto 716/1986, de 7 de marzo, de Recaudación (10).

b) La Ley de Procedimiento Administrativo contiene el principio general del artículo 46 sobre la publicidad de los actos administrativos, estableciendo los supuestos legales de publicación obligatoria (destinatario indeterminado y no exigencia notificación personal), pero sin indicar el medio concreto. Si bien, para el supuesto de destinatario desconocido (art. 80.3), información pública (art. 87.3) y estimación de recursos contra una disposición de carácter general (art. 120), se remiten al Boletín Oficial de la Provincia. El laconismo de estos preceptos no acierta a revelar la aplicación masiva que puede alcanzar en una sociedad dinámica la información pública y la notificación a personas de domicilio desconocido. Efectivamente, una futura Ley de Procedimiento Administrativo debería adoptar una posición más realista sobre la carga financiera que supone este tipo de publicidad de la actividad administrativa. En este orden son significativas en materia de Expropiación Forzosa (el articulado de su Ley y Reglamento General son pródigos en remisiones a los BO Provinciales), las simples Ordenes Ministeriales de 18 de febrero de 1958 («BOE» n.º 319, de 28 de diciembre) y 22 de enero de 1976 («BOE» n.º 45, de 21 de febrero), que los anuncios que hayan de publicarse en los Boletines Oficiales Provinciales «tendrán carácter de obligatorios y gratuitos».

c) En materia electoral (Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, revisada por la 8/1991, de 13 de marzo), el artículo 18 declara que «las Juntas Electorales deberán proceder a publicar sus resoluciones o el contenido de las consultas evacuadas, por orden de su presidente, cuando el carácter general de las mismas lo haga conveniente. La publicidad se hará en el “Boletín Oficial del Estado” en el caso de la Junta Electoral Central, y en el Boletín Oficial Provincial en los demás». La función electoral es intermitente, pero ocasiona en los distintos tipos de elecciones (generales, autonómicas, locales y europeas) una gran actividad de publicidad para los Boletines Oficiales Provinciales.

d) En materia laboral el Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo), en su artículo 90, proclama para la validez de los Convenios Colectivos su publicación obligatoria y gratuita en el «BOE» o en el de la provincia a que corresponda el Convenio).

e) El artículo 9 de la Constitución, en su apartado 3, proclama que el texto constitucional garantiza el principio de la «publicidad de las normas». Esta innovación tiene una repercusión inmediata en el ámbito de las Corporaciones Locales en cuanto, como había señalado y denunciado la doctrina más autorizada (A. EMBID IRUJO, «Ordenanzas y Reglamentos Municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, Madrid, 1988, págs. 411 y ss.), no precisaban las Ordenanzas y Reglamentos de publicación oficial para entrar en vigor. Esta incongruencia ha sido superada frontalmente por el artículo 70.2 de la Ley de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), «los acuerdos que adopten las Corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las Ordenanzas, incluidas las Normas de los Planes Urbanísticos, se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincial y no entran en vigor hasta que se haya publicado *completamente su texto* y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2. Idéntica regla será de aplicación a los Presupuestos, en los términos del artículo 112 de esta Ley» (el art. 112 prevé una publicación completa en el Boletín Informativo de

(10) Por Real Decreto 1517/1991 se ha aprobado el Reglamento General de Recursos del Sistema General de la Seguridad Social, cuyo artículo 150 ya considera que forman parte de las costas del procedimiento de apremio el importe del anuncio en los BOP.

la Corporación y resumido en el de la Provincia. El artículo 196.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, reproduce prácticamente su texto), y en cuanto a las Ordenanzas Fiscales Locales, lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre.

De nuevo, por tanto, recuperan los Boletines Oficiales de las Provincias su eficacia en orden a la entrada en vigor de las normas (*vacatio legis*) de naturaleza local, dictadas por los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. Exigencia que, con algunas vacilaciones, ha sido mantenida por la jurisprudencia (*vid.* J. RODRÍGUEZ DRINCOURT, «La obligatoriedad de publicar íntegramente las Normas Urbanísticas de los Planes Generales en el Boletín Oficial de la Provincia», *Revista de Administración Pública*, n.º 121, 1990, págs. 281 y ss.) (11). De mantenerse esta orientación de la publicación íntegra de las Ordenanzas, Reglamentos y Normas Urbanísticas de los Planes de Urbanismo los Boletines Oficiales de las Provincias verán incrementados considerablemente su volumen y entidad gráfica en relación con la normativa anterior, que exclusivamente exigía la publicación de un anuncio de haberse procedido a su aprobación. A esta información normativa, hay que sumar las derivadas de la vida ordinaria de las Corporaciones locales: artículo 97 de la LBRL (publicación bases para provisión de puestos de trabajo, salvo para habilitación de carácter nacional), publicación íntegra de la plantilla y relación de puestos de trabajo (art. 127 del Texto Refundido 761/1986), publicación de los Pliegos de Condiciones de los Contratos, subastas y adjudicaciones de los de obra (arts. 123 y 124 del Texto Refundido), etc.

4. *Constitución de las Comunidades Autónomas y los Boletines Oficiales Provinciales: Soluciones arbitradas*

La Constitución de las Comunidades Autónomas ha venido a plantear nuevos puntos de referencia en relación con los Boletines Oficiales Provinciales, habiéndose adoptado soluciones diversas según la estructura uniprovincial o pluriprovincial de la Comunidad Autónoma (12).

a) En las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, al asumir éstas las competencias de la antigua Diputación Provincial se ha planteado el problema de la subsistencia o integración de los Boletines Oficiales Provinciales. Salvo en el caso de las Islas Baleares en que subsiste el de la Provincia con independencia del de la Comunidad Autónoma, en el resto se han fundido o unificado ambos Boletines, si bien manteniendo cierta sustantividad el régimen de inserción de las materias objeto de publicidad del antiguo Provincial. Como ejemplos significativos a este respecto, pueden, entre otros, citarse: el Boletín Oficial de la Región de Murcia, en cuyo texto regulador Decreto 1/1982, de 9 de agosto, se establece «el Boletín será el medio oficial de publicación de las disposiciones y actos de los Organos de la Comunidad Autónoma. También se insertarán en este Boletín las publicaciones del actual Boletín Oficial de la Provincia, con arreglo a su régimen y procedimiento de inserción» (art. 2). Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, la Ley autonómica 1/1982, de 24 de mayo, en el artículo 44, prevé la integración del «Boletín Oficial de la Provincia en el Boletín Oficial

(11) Con posterioridad a la emisión del Dictamen: *Vid.* sobre el tema B. COLM I PASTOR, «De nuevo sobre la publicidad de las Normas de los Planes Urbanísticos», *RAP*, n.º 129, 1992, págs. 269 y ss., y J. DELGADO BARRIO, «La publicación del Planeamiento Urbanístico», en *Estudios de Jurisprudencia*, n.º 2, 1992, págs. 56-65. En el momento de corregir pruebas, el Congreso de los Diputados está conociendo de una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Catalán sobre modificación del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

(12) *Vid.* M. MACIA y J. REVIRIEGO, «Los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas», en *RAP*, n.º 121, enero-abril 1990, págs. 481 y ss.

del Principado, y establece, asimismo, que el periódico oficial se denominará "Boletín Oficial del Principado de Asturias" y se titulará "y de la Provincia" (Decreto 56/1982, de 17 de septiembre). En el artículo 1.2 del Reglamento del «BO del Principado de Asturias» se especifica que «se publicarán igualmente, en el mismo periódico oficial los originales, cuya orden de inserción corresponde al delegado general del Gobierno para la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las normas que regulan los Boletines Oficiales Provinciales» (Resolución 14 de octubre de 1982). En el artículo 2 del mismo texto se establece que «sin perjuicio de la competencia del presidente del Principado de Asturias y de la del delegado general del Gobierno para la Comunidad Autónoma, a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior, el órgano competente para ordenar la inserción de originales en el "Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia" será el consejero de la Presidencia, quien podrá delegar esta facultad en el jefe del Servicio de Estadística, Documentación y Publicaciones».

Como puede observarse, por tanto, en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales se han resuelto satisfactoriamente los problemas estructurales y financieros de estos Boletines. En un mismo instrumento de publicidad pueden coexistir normas y actos de distintas Administraciones (Estatal periférica, Autónoma y Local), conservando en cuanto a la competencia de inserción cada autoridad sus atribuciones conforme a sus disposiciones específicas sin padecer por ello una unificación de la gestión por parte de la entidad administrativa encargada de su edición: la Comunidad Autónoma que, paralelamente, en virtud de sus potestades financieras puede articular un sistema de tasas actualizado para el costeamiento de la edición. Esta solución se ve favorecida además por la unificación de niveles estatales periféricos (supresión del gobernador civil por el delegado del Gobierno).

b) En las Comunidades Autónomas Pluriprovinciales el mantenimiento de la dualidad de niveles autonómicos (Comunidad Autónoma y Diputaciones) y de la Administración Periférica del Estado (Delegaciones del Gobierno y gobernador civil) propicia el mantenimiento de Boletines Oficiales distintas —«Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» y «Buletí Oficial de la Provincia de Girona»—, así como la aparición de dos nuevos tipos generadores de inserción de textos de Administraciones generales con incidencia en el territorio provincial: los Organos Periféricos de la Generalitat de Catalunya y, por otra parte, el delegado del Gobierno de Catalunya.

Este dualismo mantiene «aparentemente» intacto el régimen de los Boletines Oficiales Provinciales (anteriormente analizado). Sin embargo, no pueden dejar de anotarse algunos cambios significativos. El primer de ellos es el de la lengua. La Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña en cuanto afecta al «Diari Oficial de la Generalitat» en su apartado 2 —debe recordarse que el apartado 1 de este artículo respecto la validez del texto catalán de las leyes sobre la versión castellana, en los casos de duda, fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1986, de 26 de junio, si bien manteniéndose la constitucionalidad del resto de los párrafos— prescribe que «la publicación en el "Diari Oficial de la Generalitat", en su caso, de las disposiciones normativas y las resoluciones oficiales de la Administración Pública de la Generalitat y de los entes locales de Cataluña, debe hacerse en ediciones simultáneas, en catalán y castellano». Si a ello se une, con carácter general, que «el catalán, como lengua propia de Cataluña, lo es también de la Generalitat y de la Administración Territorial catalana, de la *Administración Local* y de las demás Corporaciones públicas dependientes de la Generalitat» (art. 5.1), se podrá observar que en el régimen de los Boletines Oficiales Provinciales se ha podido —tanto en la rúbrica como en textos generados por la Administración autonómica y la Administración local— instrumentar un modelo de bilingüismo derivado implícitamente de la propia dinámica de la existencia de la Comunidad Autónoma sin necesidad de norma específica al respecto derivada del antiguo régimen específico de los Boletines Oficiales Provinciales.

En cuanto a los efectos de las disposiciones respecto a la publicidad de las normas, bien en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, o bien en el de la Provincia, existe en cuanto a las disposiciones provenientes de las Corporaciones locales algunas dudas que han tenido su reflejo en la jurisprudencia. Así, por ejemplo, en relación con la publicidad del Plan General de Ordenación Urbana de Lloret de Mar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1988 (Ar. 7846) determina que su no publicación, por imperativo del artículo 70.2 de la LBRL, impide que dicho Plan tenga eficacia jurídica hasta que dicha publicación se lleve a cabo, pero al propio tiempo una Sentencia de 24 de enero de 1989 (Ar. 431) del mismo Tribunal, indica que no es necesario publicarla en el Boletín Oficial de la Provincia, porque el acto de aprobación definitiva de este Plan corresponde a la Generalitat y ésta no está obligada a la publicidad en base al referido artículo.

II. LOS BOLETINES OFICIALES PROVINCIALES EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. *La posición de la jurisprudencia sobre los Boletines Oficiales de las Provincias*

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en dos ocasiones en relación a conflictos surgidos entre el Gobierno Civil y Diputaciones Provinciales en relación con la naturaleza y titularidad de la competencia sobre los Boletines Oficiales de las Provincias. Dada la forma de plantearse el conflicto judicial, el derecho aplicable en el momento en que se suscitaron dichos conflictos y los argumentos utilizados por el Tribunal Supremo, es procedente extraer la doctrina contenida en dichas decisiones judiciales con referencia a sus antecedentes.

A) La primera, es la Sentencia de 5 de junio de 1985 (Sala 4, Ar. 3210). En ella se debatía la impugnación presentada por el gobernador civil de Guipúzcoa contra el acuerdo de la Diputación Provincial por el que se decretaba «editar el "Boletín Oficial del Territorio Histórico Guipuzcoano", bajo su absoluta responsabilidad, sin supeditación al gobernador civil» (la Sala entiende que la referencia al Territorio Histórico a estos efectos es la provincia de Guipúzcoa).

Las premisas en que se apoya la Sentencia para anular los acuerdos de la Diputación Provincial son de doble naturaleza. Por una parte, se manifiesta que «como provincia, Guipúzcoa, una demarcación territorial del País Vasco, pero, a la vez y superpuesto a ella, una circunscripción territorial del Estado español (art. 137 de la CE), circunscripción en la que el Estado, en la esfera de sus competencias, hace acto de presencia, en actividades diversas, a través de la llamada Administración periférica del Estado, representada a nivel periférico por el gobernador civil». En su virtud, la provincia con toda la autonomía que se quiera está sometida «a la soberanía del Estado y a su superior poder, como se determina en la Constitución (art. 2) y proclama el Tribunal Constitucional (SS. 2-2 y 14-6-1981)» y, por ello, las provincias, «aparte de las competencias que el Ordenamiento les atribuye como propias, viene a tener otras, no incardinadas precisamente en Organos de la Administración Local, por lo que se consideran "división territorial" para el cumplimiento de las actividades del Estado, según el artículo 141.1 de la CE».

Por otra parte, se afirma que el Estado, como cualquier Ente público, desarrolla actividades jurídicas, cuyos actos están regidos entre otros por el principio de publicidad, que requiere contar con medios adecuados, «para que ésta sea eficiente, esto es, para que puedan ser oponibles *erga omnes*». Dicha publicidad se alcanza por diversos medios, entre ellos, la edición y difusión de Boletines.

Por todo ello, se concluye que «tenemos, por un lado, el hecho indiscutible de una actividad jurídica del Estado dentro de todas y cada una de las provincias que lo componen y, por otro, la necesidad de que, como consecuencia de esa actividad, determinados actos tengan que aparecer en un medio impreso de difusión, del mismo ámbito territorial, medio instrumental que, como tal, no puede verse desconcertado del régimen en que estos actos se producen, y de los Organos de que dimanen». Y, por tanto, «que el caso que nos ocupa no es de los que ponen en tensión la relación entre el Estado y las Administraciones locales o autonómicas, puesto que lo que aquí se halla en juego —la edición y dirección del “BO de Guipúzcoa”— corresponde a un medio de difusión en el que confluyen actuaciones tanto estatales como locales, confluencia que impide el que la Administración del poder soberano se vea supeditada a un poder subordinado, como es el poder local». Esta conclusión negativa sobre la actuación *directiva* de la Diputación en orden al Boletín Oficial Provincial, no impide, según la Sentencia, que dicha Corporación pueda editar, por su cuenta, un Boletín informativo, de acuerdo con la autorización establecida en el artículo 249, en relación con el artículo 242, del Reglamento de OF y RJ de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952.

B) La segunda Sentencia de 5 de febrero de 1986 (Sala 4.ª, Ar. 2150) se relaciona con el acuerdo adoptado con fecha 9 de febrero de 1983, por el que la Diputación Foral del Señorío de Vizcaya dictó un Decreto ordenando que todas las comunicaciones, notificaciones, oficios y anuncios de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de las Corporaciones Locales del Señorío se insertasen en el Boletín Oficial de dicho Señorío, «bastando únicamente la remisión hecha por el órgano competente interesado». Interpuesto por el gobernador civil, a través del abogado del Estado, recurso contencioso-administrativo se estima, en primera instancia, la nulidad del acuerdo de la Corporación Provincial, y el Tribunal Supremo lo confirma en apelación, aceptando los Considerandos de la Sentencia apelada e incorpora en los suyos propios la doctrina sentada en la Sentencia de 5 de junio de 1985, anteriormente transcrita.

Los argumentos que ofrece la Sentencia apelada y aceptados, son esencialmente dos, deducidos de un breve análisis histórico de la creación de los Boletines Provinciales y de la normativa reguladora de los gobernadores civiles.

a) De la panorámica histórica legislativa se deduce que «nos hallamos ante un verdadero servicio público de la Administración Civil del Estado, dirigido a la difusión para común conocimiento de las disposiciones legales de general aplicación que se coordina, a través de la figura del gobernador civil, a quien se le responsabiliza desde el primer momento de su creación si no cuida debidamente de que aquellas disposiciones aparezcan en el Boletín Oficial de la Provincia y, además, de que aparezcan sin retraso, para lo cual vigilará la actividad de los editores, por tanto, no puede sostenerse con un mínimo de rigor que nos encontremos en presencia de un control en manos de dicha autoridad provincial, en primer lugar, porque, repetimos una vez más, las facultades gubernativas en esta materia nacieron como servicio público en las órdenes originales del siglo pasado que hemos citado en las que nada permite atisbar la más mínima potestad de control».

b) Tras recordar que la Diputación Foral de Vizcaya, con independencia de su régimen específico, participa, como las demás Diputaciones provinciales en la condición de Corporación Local, la Sala se plantea la siguiente cuestión. «Y de manera que aunque ciertamente el argumento que hace en Autos la Diputación Foral, de que las inserciones que pretende llevar *directamente* a la publicación del “Boletín Provincial del Señorío de Vizcaya” se refiere a materias que en nada afectan a la competencia de la Administración periférica del Estado, tales como convocatoria de oposiciones, servicios y suministros, etc., es razonable y no debe ser desdeñado sin más, es más cierto que los preceptos legales que hemos citado anteriormente obligan a la Diputación Foral a remitir al Gobierno Civil las disposiciones y comunicaciones en general para su inserción en el Boletín Oficial, ya

que en esta materia probablemente *en nada menoscabaría* las competencias que son puramente estatales, la aplicación de la legislación vigente observadas hasta ahora por la Diputación permite llegar a la conclusión de que el Derecho impugnado constituye una *infracción de tal legislación y afecta directamente a materias de la competencia del Estado*, según el artículo 8 de la Ley 40 de 1981, por lo que en definitiva procede la estimación del recurso entablado por el abogado del Estado y la anulación de tal decreto».

2. *Bases para una nueva interpretación del régimen jurídico de los Boletines Oficiales*

Según el artículo 1.6 del Código Civil, «la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho». Si bien es ampliamente admitido el principio de que «una sola sentencia no constituye jurisprudencia», lo cierto es que toda decisión judicial crea cierta expectativa de que los casos futuros serán resueltos con arreglo a ella o con criterios análogos, sin perjuicio que el propio Tribunal cambie su criterio aplicativo, motivando el abandono de su propio precedente o en atención a las pretensiones concretas suscitadas en el proceso o en la forma de proponerse éstas.

Conforme a estos planteamientos, y a la vista de las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1985 y 5 de febrero de 1986 —anteriormente analizadas— podría pensarse que las cuestiones suscitadas en la consulta del Dictamen están ya definitivamente resueltas en sentido negativo o muy restrictivo respecto a las expectativas de la Diputación. A nuestro entender, sin embargo, esta conclusión sería precipitada, puesto que existen muchos aspectos relativos a los Boletines Oficiales Provinciales no afectados por esta doctrina jurisprudencial e, incluso, circunstancias posteriores al pronunciamiento de las mismas que pueden dar lugar a soluciones distintas o con un carácter más flexible. En este sentido conviene tener en cuenta que los hechos determinantes se originaron en el ámbito de provincias sometidas a un régimen especial foral; se suscitaron en 1982, es decir, antes de la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 que clarificó amplios aspectos de las relaciones entre el Estado y los Entes Locales, matizadas posteriormente por la Doctrina del Tribunal Constitucional (*vid.* RAZQUIN LIZÁRRAGA, «Tribunal Constitucional y Entes Locales: La Jurisprudencia Constitucional sobre el Régimen Local», *Revista de Administración Pública*, n.º 122, Madrid, 1990, págs. 259 y ss.), y, finalmente, de modo significativo, los recursos se plantearon al amparo de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por «la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales» (art. 8), que estructuraba un modelo de suspensión de actos locales que infringían la ley o «afecten directamente a materias de la competencia del Estado» que ha sido totalmente superado por los artículos 63 a 67 de la Ley Básica del Régimen Local de 1985.

Ante esta perspectiva cabe, por tanto, afrontar la reconstrucción interpretativa del régimen jurídico de los Boletines Oficiales Provinciales de modo tal que permitan a las Diputaciones estructurar de un modo solvente y estable la organización técnica y financiera de la gestión de la edición de estos periódicos oficiales que ante su creciente complejidad requieren de importantes inversiones e innovaciones tecnológicas. Para esta labor y ante la ausencia de normas precisas al respecto, debemos partir de la normativa histórica y de sus sucesivas puntuales modificaciones en tanto la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Básica del Régimen Local prescribe que «hasta tanto la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas que se dicten de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B), letra a) —interpretado según la Sentencia del Tribunal

Constitucional del 21 de diciembre de 1989—; 25, apartado 2, y 36 de esta Ley no dispongan otra cosa, los Municipios, *las Provincias* y las Islas conservarán las *competencias* que les atribuye la legislación sectorial vigente en la entrada en vigor de esta Ley». Ahora bien, esta competencia y esta legislación sectorial deberá ser interpretada a la luz de la Constitución, de la Legislación Básica del Régimen Local y de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. De esta suerte se dará cumplimiento a los cánones interpretativos propuestos por el artículo 3.1 del Código Civil, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del mismo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

3. *Competencias sobre actos objeto de publicación y sobre la Organización encargada de la publicación de los Boletines Oficiales*

La publicidad instrumentada, a través de la publicación y edición de un Boletín Oficial, constituye una de las manifestaciones de la llamada publicidad legal, institución jurídica genérica destinada a exteriorizar o divulgar situaciones jurídicas a efectos de provocar su cognoscibilidad general y, en definitiva, servir a la seguridad jurídica. Según los distintos medios de publicidad (Certificaciones, Registros, publicaciones, notificaciones, etc.), la doctrina distingue por sus efectos entre una publicidad-notoria, publicidad-prueba y una publicidad-legitimadora.

Por lo que respecta a la publicidad por medio de la publicación en un Boletín Oficial se persigue, en primer lugar, el objetivo de provocar un conocimiento notorio para la colectividad de actos normativos, judiciales, administrativos y, eventualmente, de actos privados, con los efectos que, en cada caso, prevean las normas jurídicas reguladoras de cada uno de estos tipos de actos (es decir, meramente noticiales, o de certeza legal en sus diversas vertientes). Por tanto, en toda publicación-publicidad se hace necesario distinguir entre el acto objeto de publicación —cuyo régimen jurídico determinante de la forma, tiempo, efectos y sujetos obligados a la publicación vendrá determinada, ordinariamente, por las normas reguladoras de tales actos— y la actividad de publicación propiamente tal, consistente en la creación del documento oficial o soporte instrumental de aquellos actos, con su correspondiente impresión, distribución, venta y demás actos de gestión económica y administrativa que integran propiamente una actividad organizada administrativamente o un servicio público.

Esta disposición entre el régimen jurídico del acto objeto de publicación y el de la actividad material o instrumental de la publicación es clave para la inteligencia del problema que nos ocupa, aunque en el derecho positivo ambas cuestiones se hallan muchas veces mezcladas, dispersas o yuxtapuestas. Basta considerar a este respecto cómo la Constitución establece el principio de publicidad de las normas (art. 9.3); el artículo 91 del mismo texto prescribe que el Rey promulgará las Leyes y ordenará su inmediata publicación, siendo el artículo 1 del Código Civil el texto que ordena su inserción en el Boletín Oficial del Estado y los efectos que la misma comporta; y para atender a los demás aspectos de la publicación debe acudir a las normas reguladoras del «Boletín Oficial del Estado» (Real Decreto 1511/1986). Para los actos jurisdiccionales y administrativos, la mayoría de los requisitos del régimen sustantivo de su publicación están contenidos en las normas instrumentales. Por tanto, la actividad instrumental de edición y publicación de un Boletín Oficial permite ser asumida por una organización administrativa distinta de la del autor del acto o actos objeto de publicación (recuérdese a este respecto cómo la Gaceta Oficial, primero fue editada por la Imprenta Nacional; posteriormente fue objeto de una concesión administrativa a particulares y, finalmente, asumida por el actual Organismo Autónomo,

J. M.^o BOQUERA OLIVER: «La publicación de Disposiciones Generales», *Revista Administración Pública*, n.º 31, Madrid, 1960). Análogamente, como manifestación de esta yuxtaposición, la norma creadora de la organización administrativa destinada a la publicación del Boletín Oficial puede contener regulaciones relativas a los efectos, formas, requisitos y obligatoriedad de los actos objeto de publicación (supuesto que, como hemos visto, ha concurrido en las normas reguladoras iniciales de los Boletines Oficiales de las Provincias).

La distinción apuntada tiene su reflejo en nuestro derecho positivo, que reconoce los principios de publicidad de las normas jurídicas y el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Dichos principios tienen su manifestación a efectos competenciales en cuanto el artículo 149.18 de la CE atribuye competencias al Estado en todo caso en relación con «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas» y a «la ordenación de los registros públicos», competencia que lógicamente comprende el régimen jurídico de la publicación de toda clase de actos de naturaleza normativa. Asimismo, respecto a los actos administrativos en general, deberá atenderse a lo dispuesto en el mismo artículo 149.1.18, en el que se alude a las «bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas». Por tanto, será el Estado que al regular el régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas —entre las que cabe considerar la propia organización estatal y la de los entes locales— el órgano competente para ordenar los supuestos y efectos de la publicidad de toda clase de actos administrativos de naturaleza no normativa. Análogamente si repasamos el listado de competencias exclusivas del Estado observaremos qué conjuntos enteros de materias están comprendidos en el artículo 149.1, tales como «la Administración de Justicia» (5), legislación laboral (7), legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (6), régimen aduanero y arancelario (10), Hacienda General (14), legislación básica y régimen económico de la seguridad social (17), etc. Por tanto, deberá atenderse a esta legislación general y sectorial para conocer el régimen jurídico de los actos administrativos y judiciales que deben ser objeto de publicidad por vía de publicación en un Boletín oficialmente reconocido y, asimismo, los agentes o Administraciones que asumen la carga de ordenar su publicidad en los Boletines Oficiales con los correspondientes efectos (en unos casos meramente informativos o noticiales, y en otros con eficacia probatoria o de certeza legal).

Frente a esta competencia genérica estatal sobre la publicidad por vía de publicación en Boletines Oficiales de actos normativos, administrativos y judiciales y de sus correspondientes órganos para ordenar la inserción de dicha publicidad, aparecen las organizaciones administrativas encargadas de la gestión material de dichas publicaciones oficiales que pueden pertenecer, según las circunstancias históricas, a la Administración central del Estado, a sus Organismos Autónomos o a la esfera periférica o, incluso, a gestores privados en régimen concesional. Será precisamente, en el marco de estas organizaciones, donde deberemos situar el régimen de gestión de los Boletines Oficiales Provinciales.

4. *Competencias de las Diputaciones para organizar el Servicio de Boletines Oficiales en el marco de las relaciones interadministrativas*

El análisis histórico de la génesis de los Boletines Oficiales de las Provincias evidencia que fueron concebidos como un sistema de publicidad referido a un ámbito territorial concreto —la Provincia— como división administrativa territo-

rial para el cumplimiento de las actividades del Estado, pero en el que concurrían, total o parcialmente, también, otras Administraciones como la local o la militar y, asimismo, parte de la Administración de Justicia. De ahí su vocación inicial de ser un instrumento de publicidad con funciones interadministrativas a nivel periférico frente a la Gaceta o actual «Boletín Oficial del Estado» que se proyecta sobre todo el territorio nacional. De ello se derivaba un doble sistema de publicidad —a nivel estatal o nacional y a nivel periférico— que permitía una diferenciación por la razón de los intereses territoriales de las Administraciones implicadas, sin perjuicio de que en algunos supuestos unos mismos textos se reprodujeran en ambos instrumentos.

La razón por la cual la Administración del Estado, directamente o a través del Organismo Autónomo «Boletín Oficial del Estado», no haya asumido la edición de los cincuenta Boletines Oficiales de las Provincias es un enigma histórico sobre el que no podemos especular (13). Lo cierto es, sin embargo, que las claves

(13) Posiblemente ayude a comprender esta situación la gran inestabilidad organizativa y económica que experimentan a lo largo del siglo XIX y primeros años del actual la «Gaceta de Madrid» y el órgano encargado de su edición: la Imprenta Nacional (creada desde mediados del siglo XVIII). Por su parte, la Gaceta había sido creada en 1661, como el primer periódico que se publicó en España (precisamente con ocasión del tercer centenario de su publicación, por Orden de 15 de febrero de 1961, al denominarse «BOE», se adició «Gaceta de Madrid»).

Las principales etapas por las que atraviesa este organismo pueden esquematizarse del siguiente modo:

a) 1836-1867.—Por Real Circular del Ministerio de la Gobernación de 22 de septiembre de 1836, se establece, por primera vez, que ante el retraso que supone que para la vigencia de las normas gubernativas deba esperarse a que se comunique a la autoridad correspondientes y ésta acuse recibo, en tanto se tomen las medidas oportunas «todos los Reales Decretos, Ordenes e Instrucciones del Gobierno que publique la Gaceta de esta Corte, bajo el artículo oficial, serán obligatorias, desde el momento de su publicación para toda clase de personas en la Península e Islas adyacentes». Por Real Orden de 28 de mayo de 1837 se llevan a cabo reformas económicas en la Imprenta Nacional que se consideran imprescindibles ante la delicada situación en que se encuentra («la enajenación parecía, por tanto, ser a primera vista el único remedio que debería adoptarse para evitar perjuicios al Tesoro y que la imprenta llegara a ser una completa ruina»). La reforma fundamental radica en que la redacción de la Gaceta se ajustara por Contrata particular, dejando de estar a cargo de redactores de Real nombramiento. Por Real Orden de 29 de mayo de 1837 para fomentar financieramente a la entidad se obliga a suscribirse a la Gaceta a todos los jefes políticos, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos cabeza de partido. Para el resto de Municipios, el jefe político se limitará a recomendar su suscripción con cargo a los fondos del común.

Como complemento a estas medidas, la Real Orden 2 de junio de 1837 establece que «S.M. quiere que, con preferencia a todo y tan pronto como lleguen a la redacción, se circulen las Leyes, Reales Ordenes y demás disposiciones del Gobierno. Convertida la «Gaceta de Madrid» en «Boletín Oficial Nacional», no debe omitirse en ella ningún mandato superior que pueda interesar a cualquier clase de persona del Estado. La exacta correspondencia con el texto y la corrección tipográfica son de esencia en esta parte». Además de estas disposiciones, la Gaceta publicaría las Sesiones de Cortes y noticias del extranjero. Estas medidas con el tiempo fueron insuficientes y por Real Decreto 7 de abril de 1858 se adoptaron drásticas medidas en la organización de la Imprenta, limitando ahora sus publicaciones, todo ello en espera, según el Preámbulo, de un informe que debía elaborar una Comisión que se desplazó a París y a Viena para estudiar las Imprentas Imperiales de estas ciudades.

b) 1867-1908.—Ante el endeudamiento creciente de la Imprenta Nacional, ésta se suprime por Real Decreto 25 de abril de 1867. Asumiendo la Administración la Inspección del servicio, cuya ejecución material se concede en subasta pública, si bien señalando específicamente en el Preámbulo las diferencias de este sistema con el de los Boletines Oficiales de las Provincias que no se considera oportuno imitar por parte de la

del mantenimiento, a lo largo de más de ciento cincuenta años, de un sistema de publicación de los Boletines Oficiales de las Provincias, con perfiles institucionales y organizativos tan débilmente apuntalados, sólo puede explicarse por la pervivencia más allá de la letra de las leyes de aquellos rasgos iniciales del Régimen Local: protagonismo del Gobernador Civil sobre las Entidades locales con poderes de control y de impulso sobre los mismos; y la atribución a la Diputación Provincial de la misión de asumir la carga de costear los servicios estatales de interés provincial o local (históricamente muy amplios y hoy prácticamente reducidos a los de orden estadístico y en particular los Boletines Oficiales). De esta suerte, las Diputaciones Provinciales han venido asumiendo la misión de editar los Boletines Oficiales y su carga financiera, a modo de una delegación, encomienda o asignación de servicios «praeter o extra legem».

Si el proceso histórico ha consolidado el servicio de edición de los Boletines Oficiales Provinciales por las Diputaciones Provinciales y ello además lo ha sido con eficacia. De esta afirmación no se desprende necesariamente que estas Corporaciones deban seguir haciéndolo conforme al mismo modelo y sistema de financiación de la etapa preconstitucional, aunque la normativa reguladora no haya sufrido modificación desde el siglo pasado y se haya consolidado por una tradición. Para ello bastaría invocar la Disposición Derogatoria 3 de la Constitución, «asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución». Por todo ello, debemos tener en cuenta las siguientes premisas constitucionales, desarrolladas por la legislación postconstitucional.

a) La Constitución configura a la Provincia desde distintas perspectivas: «la circunscripción electoral es la provincia» (art. 68.2) y «la provincia es una entidad

Administración Central. El resultado de este modelo fue catastrófico, ya que no se consiguió postor para la subasta, siendo necesario que por Real Decreto 12 de agosto 1868 volviera de nuevo la Administración a asumir la impresión y reparto de la Gaceta. Paradójicamente, en el período revolucionario se restablece la Imprenta Nacional por Decreto de 11 de diciembre de 1868, por considerarse que se trata de un servicio público de bastante importancia y de tal naturaleza que todos los que en él intervienen deben merecer la confianza del Gobierno.

Por Real Decreto 4 de mayo de 1886 se suprime definitivamente la Imprenta Nacional por razones eminentemente financieras «reducido el trabajo de la Imprenta Nacional a la publicación de la "Gaceta de Madrid" y "Guía Oficial de España", resulta para el Estado excesivamente gravoso su sostenimiento. La impresión de las dos publicaciones citadas cuesta al Estado 75.000 pesetas y 331.500 por material, partidas que sumadas producen un total de 406.500 pesetas». Esta carga se considera que el Tesoro no puede asumir y ello determinó la supresión (la única razón que pudiera existir para el mantenimiento de la Imprenta Nacional sería el riesgo a que fuese ocasionado al entregar a un particular documentos oficiales, pero este inconveniente puede evitarse fácilmente, haciendo aplicación de las disposiciones del Código Penal, en las cuales se encuentran garantías suficientes contra la infidelidad en la custodia de documentos, contra la falsificación, etc.). Con el nuevo sistema se subasta la edición y reparto, siendo administrado en cuanto a inserciones y control por el Ministerio de la Gobernación. En el período 1903 a 1908, la Gaceta sufre profundas convulsiones al anularse sucesivamente las subastas a las compañías arrendatarias, hasta que finalmente por Real Orden 1 de agosto de 1908 la Dirección General de Administración llevó a efecto la incautación y organización de los servicios.

c) A la vista de esta tormentosa evolución, se comprende la comodidad que para la Administración del Estado ha supuesto el sistema de financiación de los Boletines Oficiales Provinciales a cargo de las Diputaciones Provinciales que progresivamente la han asumido como una carga propia. Como ya indicaba en 1877 F. ABELLA, «aun cuando este periódico oficial se publica en cada provincia bajo la autoridad de su respectivo Gobernador civil, se paga de fondos provinciales, se imprime por subasta y es de competencia de las Diputaciones Provinciales la instrucción y resolución de los expedientes para las subastas», *Derecho Administrativo Provincial y Municipal*, Madrid, 1877, pág. 321.

local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141) y «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137). De esta concurrencia de intereses públicos de distinta naturaleza y asumidos por entidades diversas se deduce que la Provincia es eminentemente un espacio destinado a ser sede de relaciones interadministrativas, pues, como ha señalado L. MORELL OCAÑA («La competencia de fomento de las Diputaciones Provinciales», en *La Provincia en el sistema constitucional*, Madrid, 1991, págs. 133), «no es operación asequible diferenciar y separar siempre los intereses públicos del Estado, Comunidades Autónomas y Provincia en el entorno de cada territorio provincial. Al proyectarse sobre el mismo los intereses de que son portadoras las entidades territoriales superiores, adquieren, frecuentemente, un rasgo o cualidad, un añadido: son también intereses de la provincia. Los intereses peculiares de la Provincia se manifiestan entonces, como no distintos ni opuestos».

b) Si bien la gran novedad de la Constitución radica en la neta separación entre la Provincia como circunscripción estatal y como entidad local, reconociendo a la Diputación autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137 y 141.2), lo cierto es que aquélla sigue formando parte de la organización territorial del Estado. Como ha destacado acertadamente L. MORELL OCAÑA (*La Competencia de Fomento, op. cit.*), a la vista de lo dispuesto en el artículo 137 de la CE y arts. 31 y 36 (letra d, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia):

«Para sí queda claro, tanto en la Constitución (art. 137) como en la generalidad de los Estatutos de Autonomía, que las Provincias son, como los Municipios, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas en que están radicadas. Este vínculo de integración de la organización territorial de las entidades superiores, constituye una cualidad jurídica que se añade a la Entidad Local, si, como Entidades Locales, las Provincias tienen reconocida la autonomía de la consecución de sus intereses, en el marco establecido por la Ley, en cuanto elementos integrantes de la organización territorial estatal y autonómica, están también llamados a desempeñar unos cometidos; la presencia de un interés propio, concurrente con el del Estado o de la Comunidad Autónoma, proporciona el fundamento jurídico para dicho desempeño» (págs. 133-134).

«La cláusula de fomento permite, desde este punto de vista, aplicar la óptica a que remite el legislador. Las Diputaciones pueden cubrir vacíos que se observan en la acción de las Entidades Locales de la Provincia. Y, además, los que pueden quedar entre la competencia municipal o comarcal y las de la Comunidad Autónoma y el Estado» (pág. 133).

El derecho positivo respalda plenamente esta posición de la Provincia y de la Diputación en cuanto la Ley de las Bases de Régimen Local de 1985 asigna a aquéllas la misión de «participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado» (art. 31.2.b) y como competencias propias de la Diputación» las que le atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los diferentes sectores y en todo caso: la coordinación de los servicios municipales entre sí, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y en general «el fomento y la administración». Asimismo, el artículo 37 de aquel texto prescribe que «el Estado podrá, asimismo, previa consulta o informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios» (apartado 2, especificando el n.º 3, «que el ejercicio de las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodara a lo dispuesto en el art. 27»).

c) Finalmente, en orden al capítulo de las Relaciones Interadministrativas, los artículos 55 a 62 ofrecen todo un amplio abanico de posibilidades de articularlas por vías flexibles, convencionales u obligatorias para conexas las relaciones entre las Administraciones operantes en el territorio provincial, precisamente por la imposibilidad de hacer converger en este nivel los «intereses» y las competencias administrativas (*vid.* sobre este extremo J. ESTEVE PARDO, «La Provincia en el sistema constitucional», Madrid, 1991, págs. 304). Ello, finalmente, explica que este capítulo de relaciones interadministrativas se cierre con el artículo 62 que a modo de cláusula final establezca que «en aquellos casos en la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con las mismas *aseguraran en todo caso a las Entidades locales* su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la *potestad de autoorganización* de los servicios que correspondan a la Entidad Legal».

A la vista de estas precisiones legales, cualquiera que sea la calificación que se otorgue a los Boletines Oficiales Provinciales, editados por las Diputaciones Provinciales —bien como competencia propia; delegada de mera ejecución; de materia propia de las relaciones interadministrativas (calificación en la que coincide la Sentencia de 5 de junio de 1985), o de servicio público de la Administración del Estado (Sentencia de 5 de febrero de 1986)— lo cierto es que la Ley de las Bases del Régimen Local le garantiza como mínimo la participación e integración en actuaciones y procedimientos conjuntos, así como la potestad de autoorganización, de los servicios que correspondan a la Entidad local. Estos elementos mínimos son un trasunto del principio de la autonomía provincial (art. 1.2 y art. 2) y de la garantía institucional que análogamente se les reconoce, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal (Sentencias de 28 de julio de 1981 y 21 de diciembre de 1989), que ha servido de base también para el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de junio de 1989 (Ar. 4881) en relación a la impugnación por la Diputación de Barcelona sobre el Plan de Obras y Servicios de Cataluña.

5. *Las relaciones Gobierno Civil y Diputaciones Provinciales*

Delimitada sucesivamente la problemática de los Boletines Oficiales, queda por analizar el último eslabón: las relaciones entre el gobernador civil y la Diputación Provincial en el marco constitucional. Hemos tenido ocasión de observar que la razón histórica del sistema tan peculiar de edición de estos Boletines ha sido precisamente la potestad jerárquica y de tutela del Gobernador civil sobre la Diputación Provincial, incluso superadas aquellas etapas en que asumía la Presidencia de la Diputación y le imputaba la carga de mantener gran parte de los gastos de sus servicios. Precisamente, todas las atribuciones que las normas primitivas —todavía subsistentes— le atribuía al Gobernador civil, en orden a la responsabilidad de la edición, su composición y la decisión del «insértese» responden a esta concepción, junto a la de que el Gobernador civil era el órgano encargado de hacer «circular» todas las disposiciones legales para que los órganos locales e incluso la Administración de Justicia las cumpliera.

Todo estos presupuestos tradicionales, hoy, han sido desbordados por la evolución de las circunstancias y la Constitución. A este respecto basta considerar lo siguiente:

a) Según el artículo 9 de la Constitución, «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y resto del ordenamiento jurídico» (apartado 2), garantizándose al propio tiempo los principios de la publicidad de las

normas y la seguridad jurídica (art. 9.3). De ello se deriva que la aplicación de las normas y la publicidad de los actos jurídicos no deriva de la circulación o recordatorio que a tal efecto lleven a cabo los Gobierno Civiles, sino de la propia naturaleza de las Leyes que las ordenan y de los medios técnicos que a tal efecto se dispongan. A la luz de estos principios hay que interpretar el artículo 12 del Estatuto de los gobernadores civiles de 22 de diciembre de 1980, que todavía sigue aludiendo a su misión de «cuidar de difundir, aplicar y ejecutar a las provincias las disposiciones de carácter general y de transmitir por vía jerárquica los mandatos y directrices que reciba del Gobierno, o en su caso de los Departamentos Ministeriales, así como las instrucciones de los Departamentos Ministeriales»; potestades que hay que entenderlas referidas exclusivamente a las autoridades administrativas periféricas dependientes de la Administración del Estado.

b) Efectivamente, según su Estatuto de 1980, el Gobernador civil es el responsable y ejecutor de la política del Gobierno en la provincia (art. 11) y en base a esta competencia «dirige, impulsa y coordina la actividad de los distintos servicios de la Administración Civil del Estado en la provincia» (apt. a), orienta la actividad general de la Administración del Estado en la provincia por medio de «instrucciones y circulares que estime necesario dirigir a los diferentes servicios periféricos» (apt. b); supervisar como jefe de todos los servicios públicos de la provincia la actividad administrativa en los aspectos jurídicos, económicos y políticos en la forma legalmente establecida» (apt. d) y suspender, cuando proceda y por razones de interés general, las decisiones y acuerdos de los delegados y jefes de los Servicios de la Administración Civil del Estado en la Provincia (apt. e), asimismo, es el órgano competente para el ejercicio de la potestad expropiatoria del Estado (art. 13).

Todas estas facultades de dirección y supervisión están referidas a los servicios y órganos dependientes de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos, pero no inciden ya en el ámbito de la Administración Local y, en particular, de las Diputaciones Provinciales, pudiendo simplemente coordinar la actividad de los órganos de la Administración Civil del estado en la Provincia «y, cuando proceda, con la Administración Local» (art. 11.f); y «actuar como órgano de comunicación y colaboración entre la Administración Civil del Estado y las Administraciones Locales y Provinciales (art. 11.g). De todo ello se infiere, por tanto, que respecto a los Boletines Oficiales de las Provincias, el Gobierno Civil ya no ostenta la potestad de control, dirección y supervisión de toda la publicidad jurídica que en los mismos se publica, sino sólo la generada o derivada de la de los órganos y dependencias de la Administración Civil del Estado en la Provincia, de la cual es, obviamente, responsable de canalizar su inserción en dichos Boletines en cuanto elemento de coordinación ya que, como hemos señalado anteriormente, el deber general de la publicidad jurídica es una carga que las leyes respectivas imponen singularmente a las autoridades y órganos designados en la misma.

Correlativamente, la publicidad jurídica generada por la Administración Electoral (Junta Electoral Central y Juntas Electorales Provinciales), Administración de Justicia, Administración Militar, Universidades, Comunidades Autónomas, Municipales y la propia Diputación Provincial puede ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Provincias, al margen de la autorización, dirección y responsabilidad del Gobierno Civil, puesto que sobre dichas Administraciones o poderes públicos no ejerce ningún tipo de facultad de dirección, fiscalización o tutela. De esta suerte, los Boletines Oficiales provinciales quedan configurados como auténticos instrumentos de relaciones interadministrativas o «medios de difusión en el que confluyen actuaciones tanto estatales como locales» (Sentencia 5 de junio de 1985). La regulación explícita de las relaciones interadministrativas y sus respectivas técnicas que ha llevado a cabo la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 es el factor que permite considerar superados los criterios de las Sentencias de 5 de junio de 1985 y 5 de febrero de 1986 en orden al mantenimiento del

criterio de la absoluta supervisión y dirección del Gobierno Civil en orden a la necesidad de impedir «que la Administración del poder soberano se vea supeditada a un poder subordinado, como es el poder local». Precisamente las vías de coordinación que se ofrecen en el seno de las relaciones interadministrativas quedan salvaguardados los respectivos intereses de cada una de las Administraciones en el marco de una gestión unitaria.

c) La configuración de las anteriores consideraciones se obtiene si se tiene en cuenta que la Ley de Bases del Régimen Local en sus artículos 63 a 68 ha delimitado las antiguas vías de tutela administrativa del Gobierno Civil sobre los Entes locales y, en particular sobre la Diputación Provincial, al canalizar todas las actuaciones a este respecto por la vía judicial, con o sin previo requerimiento, según los supuestos de los artículos 65 y 66. De ello se deriva la plena culminación del proceso de independencia jurídica y de autonomía de las Diputaciones en relación con la Administración del Estado (confirmada por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre inconstitucionalidad de suspensión de actos municipales. Sentencia 213/1988, de 11 de noviembre y de creación de órganos específicos de control, S. 29 de noviembre de 1988), todo ello sin perjuicio de las relaciones de colaboración y coordinación.

d) Queda, por tanto, perfectamente perfilada la capacidad y competencia de las Diputaciones Provinciales para gestionar la publicación de los Boletines Oficiales, con autonomía funcional y económica, relacionándose con las distintas Administraciones y Poderes Públicos, debiendo simplemente atender a las funciones de supervisión y de impulsión que les puede dirigir el gobernador civil, en su exclusiva condición de responsable de la Administración Civil del Estado en la Provincia. Precisamente, por este vehículo de conexión entre las distintas Administraciones en que se han transformado los Boletines Oficiales, no pueden las Diputaciones desatender dichas publicaciones o impedir la publicación de determinados textos, emanados de la autoridad competente y en cumplimiento de una obligación legal, puesto que ello pudiera ampliar un supuesto de los tipificados en el artículo 67 de la Ley de Bases del Régimen Local (adopción de actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, con el consiguiente requerimiento y, en su caso, suspensión de los acuerdos y posterior impugnación ante los Tribunales).

Precisamente, este planteamiento último nos sitúa ante el tema de si las Diputaciones pueden exigir a las distintas Administraciones, incluida la Administración del Estado, el pago o abono de los textos objeto de inserción y, en su caso, optar por la negativa de su publicidad por falta de pago o cobertura financiera. Obviamente, la negativa de inserción supondría una infracción a la lealtad y a las relaciones interadministrativas, pero el artículo 60 de la Ley de Bases del Régimen Local ofrece a este respecto una importante directriz «cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere *legalmente o presupuestariamente garantizada*, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento, concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local». Del tenor de este artículo se desprende, por tanto, que aquellas obligaciones derivadas de la Ley, pero que carecen de la cobertura económica legal o presupuestariamente garantizada, no pueden ser objeto de una ejecución forzosa y sustitutoria y sin que, por supuesto, implique un caso de «atentar gravemente el interés general de España» (art. 67 de la Ley Básica del Régimen Local de 1985). Sin embargo, el tema de la financiación de los Boletines Oficiales merece ser estudiado desde la perspectiva del régimen financiero de la Diputación.

III. SOBRE EL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS BOLETINES OFICIALES PROVINCIALES

1. *Sobre las declaraciones de inserción obligatoria y gratuita y su grado de vinculación para las Diputaciones*

A la vista de la peculiar trayectoria histórica de los Boletines Oficiales de provincias se podrá comprender que su régimen financiero ha sido totalmente descuidado por la Administración del Estado, debiendo ser las propias Diputaciones Provinciales las que atendieran, según sus capacidades y tradiciones, al costeamiento de dicho servicio. Ha sido sólo, recientemente, ante el incremento espectacular de los costos por la abundancia de la publicidad, que se ha creado una especial sensibilidad sobre esta cuestión. El contraste con la situación del Boletín Oficial del Estado se manifiesta, por cuanto la propia Administración estatal ha creado un Organismo Autónomo al que, al amparo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, se le habilita para la gestión técnica, económica y financiera de la edición, a través de un sistema de percepción de tarifas de suscripción y de anuncios, actualizado anualmente (Orden de 28 de diciembre de 1990) que permite cubrir su explotación y, en caso de que ésta fuera insuficiente, el déficit puede ser enjugado por los Presupuestos Generales del Estado. Al propio tiempo, al regular el régimen jurídico del propio Organismo Autónomo editor, se permite la racionalización de su contenido, distinguiendo entre textos normativos de inserción obligatoria y gratuita y los anuncios, con distinción entre oficiales, de previo pago y de pago en su día (arts. 25 a 30 del Reglamento de 1960). Esta racionalización incluso se impone a lo dispuesto en las normas sectoriales que puede ser de análogo o inferior rango al de la regulación del Boletín. Recientemente, dicho Boletín ha asumido también, en virtud del Reglamento del Registro Mercantil —Real Decreto 1597/1989, de 29 de diciembre— la edición del «Boletín Oficial del Registro Mercantil», percibiendo directamente las bases de los anunciantes, salvo en los casos en que el Registrador mercantil las percibe directamente y posteriormente las reembolsa al «Boletín Oficial del Estado».

Además de esta falta de organización similar, los Boletines Oficiales de las Provincias se ven afectados por múltiples disposiciones estatales que con gran minuciosidad declaran anuncios, edictos y demás actos de inserción obligatoria y gratuita. Estas generosas declaraciones unas veces revisten, como hemos visto, en I.2 de este Dictamen, rango de Ley (Estatuto de los Trabajadores); otras, de Real Decreto (Estatuto de Recaudación); otras, simples Ordenes Ministeriales (Orden 15 de diciembre de 1059, Ar. 1833, sobre gratuidad de anuncios en Boletines Oficiales de las Provincias en materia de expropiación forzosa); en algunos casos estas declaraciones de gratuidad aparecen simplemente en el Boletín Oficial del Ejército, como la Orden de 22 de enero de 1976 sobre gratuidad de anuncios en la expropiación forzosa en este ramo, etc. Como puede observarse, al ser normas de rango estatal, éstas siempre eran de obligada observación para las Diputaciones Provinciales, máxime cuando su inserción venía canalizada por el Gobierno Civil.

Parece, en consecuencia, necesario plantearse las consecuencias económicas o financieras de estas decisiones. Pues, si formalmente constituyen manifestaciones de una actividad típicamente jurídica de las distintas Administraciones públicas, lo cierto es que generan un coste o gasto a la Administración editora de los Boletines Oficiales que, en principio, no tiene necesariamente que soportar o asumir enteramente a su cargo. A tal efecto podrían formularse las siguientes consideraciones:

a) Aquellas declaraciones contenidas en normas con rango de Ley estatal o autonómica que afecten a textos normativos o a resoluciones de las distintas Administraciones públicas, cuya publicación comporte efectos constitutivos de certeza o seguridad jurídica para el interés general o para el público en general,

deberán considerarse de inserción obligatoria o derivada del servicio público. La exigencia de que la condición de «Inserción gratuita» esté contenida en una norma con rango de Ley parece inexcusable a la vista de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, artículo 71 del Texto Refundido D-Legislativo 781/1986, de 18 de abril (sin perjuicio de los supuestos de financiación concurrente, previstos por Ley, las Corporaciones Locales no costearán servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas, salvo las fórmulas de colaboración voluntaria, a la prestación de los mismos) y artículo 9 de la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, así como su Disposición Adicional Novena.1 (a partir de 31 de diciembre de 1989 quedarán suprimidos cuantos beneficios fiscales estuvieren establecidos en los tributos locales, tanto de forma genérica como específica, en toda clase de disposiciones distintas de las del Régimen Local, sin que su actual vigencia pueda ser invocada respecto de ninguno de los tributos regulados en la presente Ley) y 2 (las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer beneficios fiscales en los tributos locales regulados en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del art. 9 de la misma).

Será precisamente esta declaración por Ley formal la que acredita que el Ordenamiento Jurídico ha concebido la inserción como una carga colectiva que deberá ser asumida por la colectividad general, sin perjuicio de que el Estado o la Comunidad Autónoma compense por vía de subvención general o auxilio a la Diputación en atención al volumen de este tipo de inserciones. En este sentido la Diputación podrá solicitar dichos apoyos financieros a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales o la correspondiente Comisión Territorial de Administración Local.

Obviamente, cuando se alude a disposiciones de carácter normativo debe hacerse la precisión que estas disposiciones emanen de los Entes territoriales con potestades legislativas o reglamentarias (Estado, Comunidad Autónoma y Entes Locales), no afectando a las normas internas y estatutarias de Organismos Autónomos, Entidades corporativas o Sociedades de capital público o mixto que por no afectar a la generalidad de los intereses deberían quedar excluidas y, en todo caso, exigirles la correspondiente contraprestación. Una problemática específica puede plantear los Planes de Urbanismo y sus correspondientes normas urbanísticas, pues la exigencia del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local parece que habrá de matizarse distinguiendo entre Planes ordinarios y los de iniciativa particular (art. 53.2 de la Ley del Suelo), debiendo corresponder en este último caso a sus promotores el pago de los derechos de la publicación.

b) Respecto a los Edictos, notificaciones, requisitos, anuncios emanados de los distintos Ordenes jurisdiccionales en cuanto vengan clasificados por las Leyes Orgánicas o procesales como oficiales y obligatorios, deberán también considerarse de inserción obligatoria y gratuita. Se tratará, por tanto, de una carga general de interés de la Justicia, máxime cuando la Constitución en su artículo 119 proclama que «la justicia será gratuita, cuando así lo disponga la Ley, y, en todo caso, respecto de quienes acrediten la insuficiencia de recursos para litigar» (principio constitucional que ha sido desarrollado en cuanto a las Tasas Judiciales, por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las mismas). Será, por tanto, esta carga general relacionada con la Justicia, la que podrá también justificar la concesión de ayuda financiera por parte del Estado para la compensación de la misma, máxime teniendo en cuenta que es en el ámbito provincial donde por razón de las personas o los bienes tiene la máxima proyección la actividad de la Administración de Justicia en sus diversos órdenes.

Sin embargo, deberá tenerse en cuenta que en aquellos juicios a instancia de parte, y en especial los de carácter ejecutivo o hipotecario (reformado por la Ley 19/1986, de 14 de mayo) al existir un interés particular en la satisfacción de los créditos, siendo, a su vez, opcional, a juicio del juez o del acreedor, la publicación de los Edictos en el «Boletín Oficial del Estado» o de la Provincia, puede conside-

rarse procedente el pago del coste de los anuncios, máxime cuando el juez puede exigir una liquidación final de costas en el procedimiento que determina el apremio judicial.

Mayores dificultades pueden plantear los Procedimientos recaudatorios de los Entes Públicos y de la Seguridad Social en vía de apremio por los correspondientes órganos periféricos. En este sentido es significativo el artículo 186 del Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación que declara de inserción gratuita todos los anuncios en los Boletines Oficiales, relacionados con el procedimiento recaudatorio. Efectivamente, por el rango de la disposición no parece suficiente ni justificada esta gratuidad, máxime cuando el procedimiento de apremio genera unos gastos que se originan durante el proceso de ejecución forzosa y son a cargo del apremiado, computándose entre estos gastos, por ejemplo, los honorarios de los registradores y demás gastos que deban abonarse por las actuaciones en los Registros públicos (art. 153.2.a). No se perciben las razones por las cuales los anuncios publicados en el «Boletín Oficial del Estado», un servicio público en análogas condiciones que los honorarios de los Registros públicos, no deba ser computado en la liquidación de costas y, por tanto, ser concebido como «de pago en su día» o, de previo pago, si el órgano ejecutante por sus disponibilidades financieras o de gestión puede anticipar dichos gastos. Como posible justificación de esta gratuidad, el artículo 153.3 del Reglamento de Recaudación dispone que «no podrá incluirse como costas los gastos ordinarios de los órganos de la Administración». Ahora bien, esta referencia no puede afectar a Administraciones distintas de las que son titulares de las acciones de recaudación.

c) Finalmente, habrá que considerar toda aquella variedad amplísima de anuncios de contratación, enajenación, obras y servicios públicos, concesiones, permisos y demás tipos de procedimientos que las leyes singulares declaran obligatorias su publicidad y que, por tanto, por razón de las personas, órganos administrativos o localización de los bienes y actividades, tienen la máxima incidencia en el territorio provincial. En estos supuestos la función de la publicidad jurídica no es con efectos constitutivos o probatorios, sino simplemente de efectos de general conocimiento o noticial. Por tanto, no parece existir inconveniente para que la efectiva inserción de los anuncios se subordine al previo pago de las contraprestaciones exigidas por la Diputación Provincial, tanto si se trata de Administraciones periféricas del Estado como de Administraciones de las Comunidades Autónomas o Locales, o cualquier otro tipo de entidad o sociedad pública o privada. A mayor abundamiento, cuando se trata de subastas o cualquier otro procedimiento de adquisición, enajenación, concesiones, etc., los Organos administrativos convocantes pueden repercutir el importe de los anuncios, consignándolo expresamente que el adjudicatario deberá reembolsar las cantidades anticipadas por el Organismo correspondiente (con carácter general, reconoce esta posibilidad la Orden de la Presidencia de 29 de enero de 1983, por lo que puede fácilmente extenderse a los Boletines Oficiales del Estado).

En cuanto a la posibilidad de que leyes especiales reconozcan en favor de entidades específicas o de beneficencia la posibilidad de excluir del pago de estas inserciones, en principio, habrá que estar a lo dispuesto en los transcritos preceptos del artículo 9 y la Disposición Adicional Novena de la Ley de Haciendas Locales de 1988. En particular, para las Cajas de Ahorro deberá tenerse muy en cuenta que si inicialmente (Estatuto de 14 de marzo de 1933) les otorga un carácter benéfico en cuanto a sus actividades y, en consecuencia, se les confieren determinadas exenciones fiscales, lo cierto es que con posterioridad, junto a la primitiva configuración, han adquirido la condición de Entidades de crédito y financieras en analogía con los demás establecimientos bancarios (Real Decreto 2290/1977, de 27 de diciembre, y la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplinas e Intervención de las Entidades de Crédito). De esta suerte la gratuidad de sus anuncios sólo deberá referirse en cuanto afecten al ámbito de sus operaciones de

carácter benéfico, distinción que no siempre será fácil, dado las dudas que al respecto mantiene la jurisprudencia. *Vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO, «Derecho Administrativo Económico», II, *La Ley*, Madrid, 1991, págs. 209 y ss.).

2. Sobre la configuración legal de las tarifas

La implantación de un régimen financiero como el esbozado anteriormente y que responde a las preocupaciones de la Diputación... (expuestas en sus grandes líneas en la Consulta), precisa de la verificación de un último supuesto: la calificación del servicio de publicación del Boletín Oficial de las Provincias, a efectos de determinar si las contraprestaciones que puede exigir la Diputación por las suscripciones en los ejemplares o por la inserción de los textos y anuncios lo son a título de tarifas, tasas o precios públicos, o bien, como una modalidad de ingreso patrimonial o de Derecho privado. La razón última de esta clasificación, lógicamente, estriba en la posible consideración de tributos provinciales en el supuesto que puedan englobarse bajo el concepto de tasas o precios públicos y que, por tanto, puedan imponerse autónomamente y ser de general aplicación y vinculación a las distintas Administraciones, en los términos anteriormente señalados, y ello sin perjuicio de las subvenciones o ayudas que presupuestariamente se le puedan conceder a título de compensación por asumir cargas de interés general.

Los Boletines Oficiales de las Provincias son, efectivamente, creados por una norma de carácter estatal. Al calificarla su normativa funcional de «oficial» (14), da a entender que se configuran como un «servicio público» o un monopolio administrativo que los particulares no podrán editar libremente, sino en las condiciones preestablecidas por la normativa fundacional. Ahora bien, lo cierto es que surgen sin ninguna vocación gestora directa por parte de la Administración Central o de las respectivas administraciones periféricas, convocándose por la autoridad central unas subastas, impulsadas y gestionadas por los gobernadores civiles, para que los adjudicatarios los editen remunerándose con la necesaria y vinculantes suscripción obligatoria y anticipada de los Municipios, más otros tipo de remuneraciones que puedan obtener por anuncios particulares. Cabe apreciar una especie de concesión administrativa de servicios públicos a particulares que se les garantiza la percepción de unas tarifas en forma de suscripciones obligatorias. El sistema cambia radicalmente con la Real Orden de 8 de octubre

(14) A este respecto es significativa la Real Orden de 8 de octubre de 1914, por la que se prohíbe que «en lo sucesivo a ninguna persona, entidad o Corporación, se consienta que publique periódico alguno con el título de "Diario Oficial de Avisos"». Esta prohibición respondía a la creciente petición de publicaciones de esta naturaleza por particulares, en el Preámbulo de esta disposición se afirma que «... subsistiendo como obligatoria la publicación de los Boletines Oficiales en todas las Provincias y autorizados algunos Ayuntamientos para crear Boletines con el fin de dar conocimiento de lo que pueda interesar al Municipio, es evidente que el mantenimiento de otras publicaciones no presenta beneficio ninguno, tanto más desde el momento en que siendo obligatoria para todos los Ayuntamientos de España la suscripción a los Boletines de las provincias respectivas, a nada conduce aquella duplicidad que mantiene el abuso de procurar provechos al amparo exclusivo de Leyes dictadas con mucha anterioridad, en ocasión en que la prensa periódica no tenía el desenvolvimiento actual y era necesario suplir por estos medios la falta de órganos de transmisión al público de las noticias de interés general».

Como complemento a estas determinaciones, el artículo 4 de la indicada Orden proclamaba que «en todos los casos en que alguna disposición legal antigua, aunque vigente, se indique la necesidad de publicar acuerdos o noticias en el "Diario Oficial de Avisos", se entienda de igual modo que cuando no exista este periódico que la publicidad debe hacerse en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva».

de 1856, que prevé la celebración de nuevas subastas a partir de 1857, estableciendo la periodicidad, dimensiones, ejemplares que deben distribuirse gratuitamente y mantenerse en el archivo, especificándose que «desde el 1 de enero de 1857 la publicación del Boletín Oficial se hará por cuenta de los fondos provinciales, pagándose por trimestre adelantado y cesando, por tanto, desde la misma fecha, de consignarse la partida correspondiente en los presupuestos municipales».

En un intento de asimilar estos sistemas gestores a las categorías contractuales actuales de la Ley de Contratos del Estado, podría decirse que se trataba de un contrato de gestión de servicios públicos de base concesional o al menos en que se daba una gestión interesada de un órgano intermedio entre el titular del servicio —el Estado— y el editor, puesto que éste no asumía enteramente el riesgo y ventura de la explotación, sino que corría a cargo exclusivamente de la Diputación Provincial. Lo cierto es, sin embargo, que normas posteriores a 1856 no han procedido, posteriormente, a convocar nuevas subastas periódicas, sino que a partir de la Real Orden de 1 de agosto de 1871 se declara que «es competencia de las Diputaciones Provinciales, la instrucción y resolución de los expedientes para las subastas de los Boletines Oficiales». A partir de este momento, las Diputaciones asumen íntegramente la financiación de estos Boletines —y conforme a la evolución anteriormente estudiada— es evidente que han incorporado a su esfera de acción esta responsabilidad, transformándose en un servicio público encuadrable en el artículo 36.1.d), «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia» (Ley 7/1985 reguladora del Régimen Local). Por supuesto, no hay declaración expresa, legal o normativa, de que la competencia de la edición sea de la Diputación Provincial como un servicio propio de la misma, pero la anterior cláusula general permite esta asimilación —justificada por la evolución de las circunstancias—, si bien todavía la Administración periférica del Estado tendrá algunas funciones de alta inspección o impulso sobre el mismo que, si bien especiales, son perfectamente compatibles con la asunción integral del riesgo de su publicación y edición. En consecuencia, sobre la base de esta clasificación podrán aplicarse las disposiciones de la Ley de Haciendas locales en materia de tasas y precios públicos en cuanto a la ordenación de sus tarifas exigibles en su condición de tributos locales, con la aplicación en su caso de los límites previstos en el artículo 9 y Disposición Adicional 9 de la misma Ley. En lo no cubierto por estas tarifas, podrán solicitarse las compensaciones correspondientes a las Administraciones generadoras de las inserciones obligatorias y gratuitas.

Sólo a través de esta interpretación, adecuada a la realidad social y superadora del nominalismo positivista, podrá afrontarse la renovación financiera del Boletín Oficial. Y ello, en cuanto el Ordenamiento local, ofrece bases suficientes, máxime cuando las Comunidades Autónomas uniprovinciales han podido, sin trauma, incorporar o transformar sus Boletines Oficiales Provinciales en los de la Comunidad Autónoma. Soluciones distintas podrían, sin embargo, apuntarse sobre la base de una reforma normativa general al respecto, o bien, a través de una norma autonómica que pudiera arbitrar otros procedimientos gestores.