



DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL

La publicación en el trámite de información pública del procedimiento administrativo de aguas

Saturnino Espín López

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración
Licenciado en Derecho, Universidad de Murcia, Confederación
Hidrográfica del Miño-Sil

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de la fase de instrucción, el procedimiento administrativo regulado en la Ley 39/2015 de 1 de octubre (en adelante LPAC) contempla en el art. 83 el trámite de información pública, que tiene por objeto facilitar la participación del interesado en el procedimiento y el acceso a la información contenida en el expediente a fin de que pueda realizar las alegaciones que estime oportuno, aportar datos que permitan en su caso, subsanar errores, plantear alternativas al contenido del acto, o argumentar sus opiniones, a fin de que todo ello sea tenido en cuenta en el momento de dictar Resolución, en lo que no es sino una consecuencia del derecho de defensa y del trámite de audiencia que caracteriza genuinamente a esta fase del procedimiento.

Según se regula en la LPAC, el trámite de información pública conlleva la publicación de un anuncio en el “Diario Oficial que corresponda” que además de estar a disposición de los interesados en la sede electrónica determinará el plazo para formular alegaciones¹. En consecuencia, la información pública es un trámite del procedimiento administrativo, mientras la publicación que se deriva de la misma es una forma de comunicación que garantiza la eficacia del acto administrativo.

Es frecuente que el trámite de información pública tenga lugar en procedimientos sobre todo iniciados a instancia de interesado, aunque no está especialmente preconcebido por la forma de inicio, por lo que puede presentarse igualmente en procedimientos iniciados de oficio pero, en uno y otro caso, y por la ausencia de individualización que conlleva, puede dar lugar a indefensión en el procedimiento, siendo frecuentes las reclamaciones respecto a decisiones adoptadas por las

administraciones mediante actos administrativos que han sido objeto de información pública y, en consecuencia, comunicados mediante publicación, de la que no se ha tenido conocimiento alguno por lo gravoso que puede resultar para el interesado consultar las diferentes publicaciones que se realizan en diarios oficiales.

La información pública es por tanto un trámite relacionado con la participación de los interesados en el procedimiento a que se refiere el art. 105 CE, y consiste en la publicación de un anuncio que limita al menos a veinte días el plazo durante el cual los interesados pueden formular alegaciones, por más que a tenor de la complejidad de los proyectos técnicos que muchas veces se someten a información, lo conviertan en un trámite especialmente trascendente para las garantías en el procedimiento, pues en ese plazo el interesado debe ser notificado, o más bien, enterarse de que ha sido notificado por publicaciones, lo que no suele ocurrir en los primeros días, acudir a las oficinas administrativas, examinar el proyecto, buscar asesoramiento profesional, muchas veces técnico además de jurídico, o volver de nuevo a las oficinas administrativas para ampliar información y cerciorarse de datos. Un trámite en cualquier caso complejo, respecto al que el instructor debe adoptar no pocas precauciones para evitar defectos en la gestión del procedimiento y sus fases.

Como se ha destacado, aún siendo distintos la información pública y la publicación derivada de la misma, es cierto que a tenor de lo establecido por el art. 83.1 LPAC, la información pública tiene carácter facultativo² para el instructor, pero si finalmente se opta por ella, siempre conlleva la publicación del anuncio a comunicar en el “(...) Diario oficial correspondiente (...)”, por lo que

podemos afirmar que la publicación resulta preceptiva en estas circunstancias. Así pues, lo que únicamente se deja a criterio del instructor es la realización del trámite de información pública, en función de la mayor o menor pertinencia que a su juicio suponga para la actividad probatoria.

De forma complementaria a lo establecido en el art. 83 para la información pública, la LPAC regula la publicación como forma de comunicación de los actos administrativos en el art. 45, que expresamente indica que:

“1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente (...)” añadiendo que “(...) cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada. “(...) se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la administración de al que proceda el acto a notificar”.

Anteriormente, sin embargo, la Ley 30/1992 al regular el trámite de información pública aludía a anuncio en el “Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, (...)” y al referirse a la publicación el art. 60 no especificaba el diario oficial donde debía realizarse, algo que sí hacía cuando por ejemplo se regulaban los efectos de la notificación infructuosa con la consecuente notificación por edictos y en diarios oficiales. No obstante, no es a este tipo de comunicación-notificación a la que nos referimos en el presente artículo, sino a la comunicación-publicación.

En la normativa de aguas, son diversos los trámites en los que se alude a la necesidad de practicar el trámite de información pública, por exigencias de la regulación más detallada que del procedimiento específico se realiza en el RD

849/1986 de 11 de abril, del Dominio Público Hidráulico (en adelante RDPH).

Este desarrollo reglamentario viene habilitado por la norma, por lo que, para el caso de entender que la regulación distinta a la Ley 39/2015 únicamente puede hacerse mediante norma con rango de ley, jugaría la figura delegación legislativa, en cuya virtud los reglamentos, siempre que haya una delegación expresa y concisa, pueden regular materias objeto de reserva de ley. Y así sucede que el *Texto Refundido de la Ley de Aguas* (Aprobado por RD Legislativo 1/2001 de 20 de Julio, en adelante, TRLA) contiene numerosas “habilitaciones” al “procedimiento que reglamentariamente se determine”. Pero, estas habilitaciones o remisiones genéricas e inespecíficas de la Ley al Reglamento ¿son causa suficiente para legitimar la realización de publicaciones en Diarios Oficiales de ámbito infraestatal, cuando se realizan en el contexto de un trámite tan trascendente y complejo para la fase de instrucción como el de información pública?

Considerando aisladamente la regulación del RDPH la respuesta podría ser afirmativa, pues cuando se prevé la realización del trámite de información pública, se menciona repetidamente que la publicación se hará en los diarios de “provincia o provincias donde radique la toma o se utilice el agua (...)”³, pero las exigencias del proceso de modernización de las administraciones, con la presencia de las TIC en la administración electrónica para hacer realidad las exigencias de la gobernanza basada en la satisfacción del “ciudadano- cliente” que demanda transparencia en el acceso a la información y en consecuencia, también en el acceso al expediente, aconsejan lo contrario.

En consecuencia, la desactualizada regulación del Reglamento pudiera entrar en conflicto con las bases del procedimiento que sienta la nue-

¹Art. 83.2 LPAC “(...) 2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.(...)”

²En este sentido el art. 83.1 LPAC no deja lugar a dudas al emplear el término “podrá” cuando señala que “El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.”

³Es el caso del art. 163.3 del RDPH referido a la extinción de aprovechamientos al que se aludirá más adelante, entre otros.

va Ley 39/2015, y estas diferencias no pueden salvarse acudiendo a lo establecido por la DA 1ª de la misma que sólo otorga prevalencia a los procedimientos especiales por razón de la materia, cuando estos hayan sidoregulados por Ley⁴. Un procedimiento al que podríamos añadir el adjetivo “electrónico” para calificarlo como del procedimiento administrativo electrónico común, pues como indica MARTÍNEZ GUTIERREZ (2016, p.47), “(...) las nuevas Leyes 39 y 40 de 2015 han venido a generalizar el procedimiento administrativo electrónico o ciberprocedimiento”. Así pues, aludiendo a la condición de clara prevalencia que tiene la LPAC en cuanto que básica del procedimiento administrativo común, encontraríamos otro argumento a favor para entender tácita o funcionalmente derogada la obsoleta regulación del RDPH en cuanto a la obligación de publicar en Diarios provinciales, todo ello de conformidad con lo establecido por la Disposición derogatoria única de la LPAC.

En ocasiones esta discrepancia o desactualización normativa se justifica aludiendo a que tan solo cuando la publicación del art. 45 LPAC resulta obligatoria es cuando habría que realizarla en el diario oficial del que procede el acto, que sería el Boletín Oficial del Estado dada la condición de Organismos supracomunitarios que tienen las Confederaciones Hidrográficas, mientras que en los supuestos a que se refiere el RDPH la publicación tendría carácter facultativo, y no sería obligado hacerla en el Diario Oficial “estatal” pudiendo hacerse en su/s homólogo/s provincial/es, pero, como se ha indicado, tan solo es facultativo el trámite de información pública previsto por el art. 83 LPAC, por más que como consecuencia del mismo, se derive la publicación conforme al art. 45 LPAC.

En consecuencia, a raíz de los cambios introducidos en la Ley 39/2015, y las referencias continuas que en ella se hacen al diario oficial que co-

rresponda por el ámbito territorial de actuación del órgano del que emane el acto a “comunicar”, resulta preciso conocer si bajo criterios de eficiencia debe continuar realizándose la “multipublicación” del trámite de información pública a que se alude por el vetusto RDPH o debemos optar por la publicación en el Diario que corresponda al ámbito de la administración, y en concreto por lo que se refiere al procedimiento de aguas que se tramita por las Confederaciones, por la publicación en el BOE en cuanto que organismo que ejerce sus competencias en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica. En favor de este segundo criterio juega la eficiencia por cuanto que la publicación en el BOE pudiera resultar exenta de la tasa correspondiente, a tenor de su normativa⁵.

2. LA PUBLICACIÓN EN LA NORMATIVA DE AGUAS

En la normativa de aguas la obligación de efectuar la publicación de anuncio oficial viene establecida en diversos procedimientos, pero como se ha indicado, siempre la alusiones se realizan en el RDPH, y no en el TRLA, que no hace especificación alguna respecto a cómo y en qué diario oficial debe realizarse el trámite de información pública.

Las alusiones tienen lugar tanto respecto a procedimientos tramitados a instancia de particular como de oficio, y a modo de ejemplo, podemos citar los siguientes:

Por lo que se refiere a los que pueden ser iniciados a instancia de parte, en la tramitación de expedientes para el otorgamiento de la concesión de aguas, el art. 109 indica que:

“Ultimados los trámites anteriores y en caso de proseguir la tramitación de las peticiones de concesión, se someterán éstas y las obras proyectadas a información pública, mediante la publicación de la correspondiente nota-anuncio en los Boletines Oficiales de las

provincias afectadas por las obras y su exposición en los Ayuntamientos en cuyos términos municipales radiquen las mismas o se utilicen las aguas.(...)”.

Respecto a la modificación de tarifas para la extracción de áridos, el art. 139.2 dispone que:

“Las modificaciones de las características no esenciales se solicitarán por el concesionario al Organismo de cuenca, que las autorizará, si procede, previos los trámites que se consideren preceptivos u oportunos. En el caso de modificación de tarifas, se realizará una información pública, por plazo no inferior a veinte días, en el «Boletín Oficial» de la provincia donde radique la extracción y en el de las limitrofes si se considera conveniente”.

También en la autorización de vertidos se hace alusión a la publicación en diario oficial y así, el art. 248.1 establece que:

“(...) El Organismo de cuenca someterá a información pública las solicitudes no denegadas en aplicación del artículo 247.2 por un plazo de 30 días, mediante anuncio en el boletín oficial de la provincia. El anuncio expresará las características fundamentales de la solicitud y, en su caso, la petición de declaración de utilidad pública o de imposición de servidumbre”.

En cuanto a los que se inician habitualmente de oficio, en el trámite de modificación de límites de zona policía cauces, el art. 9.3 RDPH señala que:

“La modificación de los límites de la zona de policía, cuando concurra alguna de las causas señaladas en el apartado 2 del presente artículo, solo podrá ser promovida por la Administración General del Estado, autonómica o local. La competencia para acordar la modificación corresponderá al organismo de cuenca, debiendo instruir al efecto el oportuno expediente en el que deberá practicarse el trámite de información pública (no específica donde) y el de audiencia a los ayuntamientos y comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentren los terrenos gravados y a los propietarios afectados. La resolución deberá ser motivada y publicada, al menos, en el Boletín Oficial de las provincias afectadas”.

También se hace mención a la publicación en los procedimientos de extinción de aprovechamientos, y a tal efecto el art. 163.3 establece que:

“(...) Todo expediente de extinción de derechos será sometido a información pública, mediante nota-anuncio que se publicará en el «Boletín Oficial» de la provincia o provincias donde radique la toma o se utilice el agua, así como en los Ayuntamientos correspondientes, haciendo constar en la nota-anuncio: Las características del derecho tal como figuren inscritas en el Registro de Aguas, la causa de la extinción (...)”

En aplicación del principio de recuperación de costes las obras hidráulicas se amortizan mediante mecanismos de repercusión en el usuario final del agua a los que se hace mención en el TRLA y también de forma más pormenorizada en el RDPH cuando se regula el procedimiento para su establecimiento dentro del cual también corresponde a la publicación un destacado papel. Y así, al referirse al cánón de regulación y a la tarifa de utilización del agua los arts. 302 y 309 respectivamente disponen lo siguiente:

“(...) El valor propuesto se someterá a información pública por un plazo de quince días, anunciada en el «Boletín Oficial» de las provincias afectadas, a efecto de que puedan formularse las reclamaciones que procedan.(...)” y respecto a la tarifa señala que “(...) El valor propuesto se someterá a información pública por un plazo de quince días anunciada en el «Boletín Oficial» de las provincias afectadas, a efecto de que puedan formularse las reclamaciones que procedan.”

Finalmente se contempla el trámite de publicación en el proceso de aprobación de los estatutos de las comunidades de usuarios y en el procedimiento de deslinde señalando respectivamente los arts. 201.6 y 242.4 RDPH lo siguiente:

“(...) Una vez aprobados los proyectos, se depositarán por término de treinta días en el local de la Comunidad si lo tuviera o, en su defecto, en la Secretaría del Ayuntamiento o Ayuntamientos para que puedan ser examinados por quienes tengan interés en ello, a cuyo efecto se anunciará previamente en el « Boletín Oficial » de la provincia o provincias y en los tabloneros de anuncios de los Ayuntamientos.”

y respecto a los deslindes establece que:

“(...) Completada la documentación a que se refiere el apartado anterior, se realizará el trámite de información pública mediante anuncios en el boletín oficial de

⁴DA 1ª “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en

⁵A tal efecto el art. 40 del RD 1495/2007 de 12 de Noviembre por el que se crea la AEBOE y su Estatuto, al que después se aludirá.

la provincia, en el ayuntamiento y en algún otro medio de amplia difusión con apertura de plazo de un mes para examinar, en las oficinas del Organismo de cuenca donde se instruye el procedimiento, la documentación preparada conforme al apartado anterior y, en su caso, formular alegaciones y aportar o proponer pruebas”.

3. LA PUBLICACIÓN EN LA LEY 39/2015 Y LA POSIBLE EXENCIÓN DE TASA

Como se ha destacado, la comunicación como concepto jurídico comprende dos formas, la notificación, y la publicación. Es esta última la que entendemos que a la luz de la aplicación conjunta de los arts. 45.3 y 4 y DA 1ª de la Ley 39/2015, debiera realizarse en el “diario oficial que corresponda” es decir, en el BOE.

Conviene por tanto distinguir nítidamente entre el trámite de notificación y la publicación, o para ser más claros, entre la comunicación-notificación y la comunicación- publicación, pues aún siendo más explícita la regulación de aquella en la Ley 39/2015 cuando señala que las notificaciones infructuosas serán únicamente objeto de publicación en el BOE ex art. 44, y a diferencia de la regulación anterior de la Ley 30/1992 que exigía publicación en edictos del último ayuntamiento y en diario oficial (BOE, de la Comunidad autónoma o Provincia), se trata en cualquier caso, de trámites diferentes.

Respecto a la publicación que se deriva de la comunicación-notificación infructuosa, el Tribunal Constitucional en Sentencia de 24 de mayo de 2018⁶ vuelve a declarar conforme a la Constitución la obligación de efectuar notificaciones a los interesados exclusivamente en el BOE desestimando los argumentos de la Comunidad Autónoma de Cataluña que ya había presentado en su día un recurso de inconstitucionalidad contra la regulación del artículo 59.5 de la Ley 30/92 poniendo en duda que cuando los intere-

sados de un procedimiento fueran desconocidos, o cuando se ignore el lugar de notificación, o cuando, en definitiva, la notificación no se hubiese podido practicar, la misma se pudiese realizar exclusivamente por anuncio publicado en el BOE. La nueva regulación del art. 44 LPAC busca ahora acabar con la disfuncionalidad legal previa que hacía depender la notificación a los interesados de la publicación en cada uno de los boletines autonómicos, obligando a la ciudadanía y a las empresas a la incesante consulta de todos los boletines autonómicos. ¿Por qué se permite la notificación exclusivamente en el BOE para el caso de la comunicación-notificación y se tolera la “multiplicación” para el caso de la comunicación-publicación?

Como también se ha indicado la publicación exclusiva en BOE no depende del carácter preceptivo o facultativo del trámite de información pública y a tenor del art. 45 tiene lugar “cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”. No resulta plausible entender que todos los supuestos de publicación deben responder estricta y taxativamente a los procedimientos de concurrencia competitiva o que tengan por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas a que se refiere el art. 45 de la LPAC⁷ y así interpretar que este queda referido exclusivamente a los procedimientos de elaboración de normas o disposiciones generales, y a los procedimientos selectivos de personal. Lejos de ello, también la publicación derivada de la información pública del art. 83, va dirigida a fomentar la participación de los interesados (normalmente una pluralidad) en un procedimiento en el que se adoptan actos que por su complejidad técnica deben ponerse en su conocimiento para evitar vicios de indefensión, y ello debe hacerse publicando en el diario oficial

que corresponda que no es otro que el BOE al tratarse de Confederaciones Hidrográficas.

En cualquier caso además, el art. 45 LPAC tiene la condición de básico del procedimiento administrativo común y pudiéramos entender derogados aquellos extremos de normas jerárquicamente inferiores que la contradigan por aplicación de la Disposición Derogatoria única apartado 1. Pero la hermenéutica favorable a la publicación en BOE, no solo puede justificarse basándose en la literalidad y en este sentido, aparte de las continuas referencias al diario oficial que corresponda por el ámbito de actuación del órgano del que emane el acto a “comunicar”, los cambios introducidos por la Ley 39/2015 en la concepción del ciudadano como demandante de información con acceso al expediente y al resto de derechos derivados del procedimiento a que se alude en el art. 53 LPAC, así como razones de eficiencia justifican la adopción de un criterio más flexible que permita la publicación en BOE, pues no debe pasar desapercibido que evitar la “multiplicación” favorece la posibilidad de exención de la tasa de publicación.

Por lo que se refiere al ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Segura, y concretamente a la provincia de Murcia como una de las que la integran, el art. 10 del *Decreto Legislativo 1/2004 de 9 de julio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales* establece la definición de tasas. En tal sentido dispone que:

“Son tasas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los tributos creados por ley y percibidos por los órganos de la Administración, entes u organismos dependientes de aquélla, cuyo hecho imponible consista en la utilización del dominio público o en la prestación de servicios públicos o en la realización de actividades,

de su competencia, en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.”

Así mismo, el art. 11 del referido Texto Refundido respecto al sujeto pasivo señala como tales a:

“(…) las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las sociedades civiles y demás entes carentes de personalidad jurídica propia que soliciten o a quienes afecten o beneficien, personalmente o en sus bienes, los servicios o actividades públicos que constituyen su hecho imponible o realicen las actuaciones que supongan el devengo de una tasa.”

En el Anexo referido a la tasa 510, el art. 1 respecto al hecho imponible dispone que “Constituye el hecho imponible de la tasa la inserción de cualquier tipo de publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia” y el art. 2 respecto al sujeto pasivo vuelve a indicar como tales :

“(…) las personas físicas o jurídicas, sean públicas o privadas, las Administraciones, los organismos e instituciones públicas y los entes a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria que soliciten la inserción de cualquier tipo de publicación en el BORM, o a las que afecte, se refiera o beneficie en particular la inserción, tanto si son ellas mismas quienes solicitan las inserciones, como si estas se llevan a cabo a instancia de terceros, sean o no Administraciones públicas”.

⁶La STC 33/2018, de 12 de abril desestimó igualmente tal pretensión de inconstitucionalidad, por lo que la actual Sentencia de 24 de Mayo se remite a aquella Sentencia para desestimar la impugnación formulada contra el artículo 44 y la disposición adicional tercera de la LPAC.

⁷El art. 45.1 también se refiere a que los actos administrativos serán objeto de publicación: “(„) a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada. b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos. (...)”

Con todo ello, como se deduce de los argumentos jurisprudenciales a los que aludiremos a continuación, si el organismo viene obligado a la inserción del anuncio de información pública en el Diario Oficial, mal puede ser considerado como beneficiario particular de la misma, siendo que sin embargo el beneficiario es la colectividad indeterminada a que va dirigida tal publicación, por lo que en consecuencia, no se cumple el supuesto de hecho imprescindible para entender que el organismo resulta sujeto pasivo de la tasa.

Pero, además, las exenciones previstas en el art. 6 de ese mismo Anexo dispone que está

"(...) exenta del pago de la tasa la inserción de las siguientes publicaciones: (...) 8. La publicación de disposiciones, resoluciones, anuncios y notificaciones procedentes de autoridades y organismos públicos, cuando esté expresamente establecida su gratuidad por una norma con rango de ley".

Y en tal sentido el art. 40 del RD 1495/2007 de 12 de Noviembre por el que se crea la AEBOE⁸ y su Estatuto señala que:

"1. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, estarán exentos del pago de la tasa los anuncios oficiales, cualquiera que sea el solicitante de la inserción, cuando la misma resulte obligatoria, de acuerdo con una norma legal o reglamentaria, así como los edictos y anuncios de Juzgados y Tribunales cuando la inserción sea ordenada de oficio.

2. La exención no será aplicable a los anuncios publicados a instancia de los particulares ni a aquellos cuyo importe, según las disposiciones aplicables, sea repercutible a los particulares".

Por todo ello, se intentará justificar posteriormente en base a una triple argumentación, que la publicación consecuencia del trámite de información pública debe realizarse en el BOE, y que en base a ello, debe resultar exenta de tasa de publicación, pero antes resulta oportuno conocer cuales son los criterios jurisprudenciales al respecto.

4. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA GRATUIDAD DE LA PUBLICACIÓN

Hemos señalado que la aplicación del criterio favorable a la publicación en BOE conlleva además como consecuencia la posible exención de la tasa de publicación y en este sentido, la doctrina que según análisis jurisprudencial están aplicando los tribunales en interpretaciones recientes, y que justificaría indirectamente la mencionada publicación en BOE, viene resumida en los siguientes apartados:

La Sentencia del TSJ Murcia 902/2009 de 26 Noviembre aludiendo a la del Tribunal Supremo de 15/2/1999 señala que:

"Pues bien; la Ley Autonómica Murciana de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales de 29 de octubre de 1997, como antes el Texto Refundido Autonómico de los mismos tributos que aprobara el Decreto Legislativo de 19 de mayo de 1995, determina como ya se dice en el fundamento precedente, que es sujeto pasivo de la tasa la persona física o jurídica que solicite la inserción del escrito, anuncio, requerimiento o texto de que se trate en el "Boletín Oficial de la Región", sin duda alguna porque será ella la especialmente referida, afectada o beneficiada de modo "particular" -no, por tanto, de modo general o indiscriminado- por el servicio público o la actividad en régimen de Derecho Público interesados" (...) "Si por imperativo de una norma jurídica, plenamente válida y conforme a Derecho, había de procederse a la inserción en el BORM de las notificaciones de los trámites detallados en la relación remitida a la «Imprenta Regional», mal podía ser considerado el Estado (TEAR, encuadrado orgánicamente en el Ministerio de Economía y Hacienda) sujeto pasivo de la expresada tasa".

"(...) En el caso de autos, no puede considerarse que el recurrente solicitara la inserción de un anuncio en el BORM que a él se refiriera, le afectara o beneficiara, pues, no se olvide, «la condición de sujeto pasivo, en concepto de contribuyente o de sustituto del contribuyente, o incluso la de responsable tributario, tiene que estar expresamente determinada por la ley y además, en las tasas, supeditada a que el servicio público o actividad administrativa en régimen de Derecho Público "se refiera, afecte o beneficie de modo particular" a quienes la ley considere tales sujetos pasivos», según declara el TS en la sentencia antes citada".

"(...) Las peticiones de inserción de anuncios fueron realizadas para cumplir con los mandatos de publicidad establecidos en las normas jurídico-tributarias por lo que ha de entenderse que no se cumplen los requisitos del art. 10 de la Ley de Tasas de la Región de Murcia antes citada. En conclusión, procede la anulación de las resoluciones recurridas, con devolución, en su caso, de las cantidades ingresadas más los correspondientes intereses legales".

Así mismo resulta de interés lo establecido por el Tribunal Supremo en Sentencia 26 Noviembre 2003 sobre la necesaria existencia de un beneficiario particular para entender producido el hecho imponible de la tasa:

"(...) si cohonestamos y conjugamos el concepto de "interesado" de los artículos 31 y siguientes de la Ley 30/1992 con el de "Tasa" del artículo 6 de la Ley 8/1989 (modificada por la Ley 25/1998) y con el de "sujeto pasivo" de tal tributo del artículo 16 de dicha última Ley, llegamos a la siguiente conclusión: en todos aquellos casos donde existan unos "interesados" a quienes beneficie, personalmente o en sus bienes, la inserción del anuncio en el Boletín Oficial, existirá el hecho imponible de la tasa y, practicada la inserción, se producirá el devengo a cargo del "interesado" respectivo. Ahora bien, no siempre la inserción de tales anuncios beneficia al "interesado" en el expediente, ya que existen supuestos donde la inserción tiene lugar en beneficio de personas innominadas o desconocidas, en beneficio del propio procedimiento o, simplemente, en beneficio de la mera eficacia y legalidad del obrar administrativo. Cuando así sea, ciertamente, no existirá hecho imponible de la tasa porque la prestación del servicio no afecta o beneficia de modo particular a ningún concreto sujeto pasivo, sino al interés general, y los Boletines Oficiales (sin perjuicio de la loable aspiración

a su autofinanciación) cumplen unas funciones públicas frente a las que no repugna la gratuidad del servicio en estos casos".

Y finalmente, como Sentencia de especial importancia en cuanto que motiva la presente propuesta de actuación la reciente Sentencia del TSJ de Murcia de 6 de Julio de 2017 establece que:

"al igual que ya se señaló en la sentencia de esta SALA y Sección nº902/09, de 26 de octubre, no cabe confundir al sujeto pasivo de la ejecución tributaria con el sujeto pasivo de la tasa, en este caso el que inserta los anuncios, por cuanto el mismo se desarrolla en el marco de una actividad pública, y cuyo beneficiario es la Administración Tributaria Local, y su servicio de Recaudación, y las facturas se refieren a anuncios de adjudicación directa de bienes inmuebles, anuncios de enajenación de vehículos mediante adjudicación directa, anuncios de subasta de vehículos y anuncios de subasta de bienes inmuebles. Y se rigen por lo dispuesto en el art. 101 y art 107 de la subsección 5º del título III del Reglamento General de Recaudación RD 939/2005 de 29 de julio, anuncios dirigidos no solo los apremiados sino a una colectividad, de sujetos indeterminados, los posibles licitadores y que atiende a un imperativo legal. Y no puede considerarse que el recurrente solicitara la inserción de un anuncio en el BORM que a él se refiriera, le afectara o beneficiara. Y en este caso, los anuncios van dirigidos a unos sujetos en parte indeterminados, que son los posibles licitadores".

5. JUSTIFICACIÓN DE LA OPCIÓN POR LA PUBLICACIÓN EN BOE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LA NORMATIVA DE AGUAS

Si trascendente ha sido la declaración de constitucionalidad de la notificación edictal efectuada de manera centralizada en el BOE, ¿por qué aún a pesar de que no se refiera a ella expresamente, cuando se trata de la publicación dentro del trámite de información pública, yaún a pesar de la novedosa literalidad del art. 45.3 que faculta a hacerlo "en el diario oficial que corresponda", se sigue optando por la publicación en diarios de ámbito infraestatal? En un contexto de modernización dominado por el uso de las TIC en las administraciones, ¿Resulta eficaz seguir amparándose en la (en este aspecto) "obsoleta" regulación del RDPH para continuar realizando "mul-

⁸Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado

tipublicaciones”?

Ante ello, tres son los argumentos que justifican la publicación en el BOE de los trámites de los procedimientos relativos a la normativa de aguas.

En primer lugar, la razón semántica. Como puede observarse, de los nueve supuestos regulados por el RDPH, en seis de ellos se hace referencia a la publicación en el boletín oficial “de las provincias afectadas” y es entendible que cuando el órgano es estatal, como sucede en el caso del organismo, y el texto legal habla de varias provincias afectadas, el ámbito de la publicación debiera ser también supraprovincial o intercomunitario por la misma razón que las demarcaciones hidrográficas tienen ese ámbito de aplicación superior.

En este sentido, el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua de 23 Octubre por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas define en su apartado 15 lo que se entiende por Demarcación Hidrográfica señalando como tal, “(...) la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas” resultando que en el RD 650/1987 de 8 de Mayo se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, que no suele coincidir, por excederlo, con los límites territoriales a los que quedan circunscritas las publicaciones de los diarios oficiales autonómicos o provinciales⁹.

Por otra parte, como segundo de los argumentos debemos referirnos a la modernización de los procedimientos administrativos que ha con-

llevado la puesta en marcha de la administración electrónica, que permite acceder a cualquier publicación de forma telemática, y en este sentido habría que destacar la implantación del tablón edictal único, (TEU) respecto a los trámites de notificación, susceptibles de ser publicados en el “Suplemento de notificaciones” que es el apartado del BOE donde se publican los anuncios de notificación. De igual manera, y aunque se es consciente de la diferencia del trámite a que se refieren, notificación en lugar de publicación (como nos ocupa), puede entenderse que el juego de esta variable tecnológica pudiera hacer menos gravoso para los particulares las eventuales consecuencias negativas que hipotéticamente se pudieran producir, y que se evitarían al realizar la publicación en un ámbito supraprovincial, o supracomunitario.

Finalmente la justificación desde el punto de vista de la eficiencia, derivada de que la publicación en el BOE resultaría gratuita en función de lo establecido por el art. 40 del RD 1495/2007 de 12 de Noviembre por el que se crea la AEBOE y su Estatuto cuando señala que:

“1. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, estarán exentos del pago de la tasa los anuncios oficiales, cualquiera que sea el solicitante de la inserción, cuando la misma resulte obligatoria, de acuerdo con una norma legal o reglamentaria, así como los edictos y anuncios de Juzgados y Tribunales cuando la inserción sea ordenada de oficio.

2. La exención no será aplicable a los anuncios publicados a instancia de los particulares ni a aquellos cuyo importe, según las disposiciones aplicables, sea repercutible a los particulares”.

El citado art. 40 del RD 1495/2007 de 12 de No-

viembre tendría su fundamento además en el art. 15 de la Ley 25/1998 de 13 de Julio de modificación del régimen legal de tasas estatales y locales y reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público.

6. CONCLUSIÓN

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, respecto al trámite de información pública al que en los supuestos aludidos se refiere el RDPH y teniendo en cuenta la nueva regulación de la Ley 39/2015, así como el contexto de modernización derivado de la administración electrónica, podemos afirmar que, para los referidos trámites, procede realizar la publicación en la sección anuncios oficiales del BOE existiendo así mismo argumentos para defender que la publicación en el BOE podría resultar gratuita al corresponder a procedimientos en su mayoría iniciados de oficio, y siendo la información pública un trámite previsto reglamentariamente y no repercutible a interesados.

⁹Así por ejemplo el art. 1º apartado 6 establece respecto a la Confederación Hidrográfica del Segura que “Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura; además la cuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las endorreicas de Yecla y Corralrubio” afectando en consecuencia además de la Región de Murcia a las provincias de Alicante, Almería, Jaén y Albacete.

BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO VERA, J. *Derecho Administrativo Básico. Parte General* Madrid, Civitas.

GARCÍA DE ENTERRIA, E. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo I (15ª Edición)*. Madrid, Civitas.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2016). *El Régimen Jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi
MESEGUER YEBRA, J. (2000). *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*. Barcelona, Bosch.

PALOMAR OLMEDA, A. (2016). *Practicum Procedimiento Administrativo Común*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.