



MINISTERIO  
DE MEDIO AMBIENTE  
Y MEDIO RURAL Y MARINO

SUBSECRETARÍA

SECRETARIA GENERAL TECNICA  
SUBDIRECCION GENERAL DE  
INFORMACIÓN AL CIUDADANO,  
DOCUMENTACIÓN Y PUBLICACIONE

**INFORME RELATIVO A LA COMUNICACIÓN DE LA  
ASOCIACIÓN DE JUSTICIA AMBIENTAL (AJA) AL  
COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE  
AARHUS SOBRE PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS POR  
PARTE DE ESPAÑA DE DISPOSICIONES DEL MISMO EN  
RELACIÓN CON LA TOMA DE DECISIONES EN UN  
PROYECTO DE DESARROLLO URBANÍSTICO EN LA  
CIUDAD DE MURCIA.**

**(Ref. ACCC/C/2008/24)**



## **I.- ANTECEDENTES.**

1º.- La Asociación para la Justicia Ambiental de España (en lo sucesivo AJA) ha presentado en Ginebra, con fecha 1 de abril de 2009, en la 23ª Reunión del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus una Comunicación sobre el incumplimiento por parte de España de ciertas disposiciones del citado Convenio, ratificado por España el 15 de diciembre de 2004, (BOE de 16 de febrero de 2005), en relación con la toma de decisiones en un proyecto de desarrollo urbanístico en la ciudad de Murcia (Ref. ACCC/C/2008/24).

2º.- Con fecha 10 de junio de 2009, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, aunque consideró prematuro formular comentarios sobre los aspectos sustanciales de la Comunicación, tomó un Acuerdo preliminar relativo a la admisibilidad de la comunicación sobre el cumplimiento por parte de España del Convenio en referencia a la toma de decisiones en el proyecto urbanístico citado.

3º.- En el momento en que se tuvo conocimiento en el nuevo punto focal nacional de este Ministerio de este Acuerdo preliminar del Comité de Cumplimiento y de todos los antecedentes del caso en cuestión, se iniciaron las gestiones necesarias que se detallan en el apartado II para realizar el informe adjunto.

4º.- Conviene aclarar que determinados errores producidos en la cadena de comunicación entre el Secretariado del Convenio de Aarhus y este Ministerio, de los que tiene constancia el Secretariado, han dificultado, específicamente en este caso, la colaboración entre este Ministerio y el Secretariado del Convenio para el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones del Convenio citado en España.



## **II.- PROCEDIMIENTO**

1º.- Una vez se tiene conocimiento en el nuevo Punto Focal Nacional de esta Comunicación, se envió por burofax, firmado por D. José Abellán Gómez, Subdirector General de Información al Ciudadano, Documentación y Publicaciones, con fechas 8 y 15 de junio de 2009, notificación a los siguientes Centros Directivos de la Administración Autonómica y Local relacionados con el proyecto de desarrollo urbanístico en cuestión, para que formularan las alegaciones que considerasen convenientes respecto a la comunicación de AJA en cuestión, indicando la página Web <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>, donde se encuentra documentación complementaria:

- ❖ Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Murcia, Don Miguel Ángel Cámara.
- ❖ Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, D. Francisco Moreno García.
- ❖ Sr. Subdirector General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, Don José María Ródenas Cañada.

También, al mismo tiempo, se solicita informe de la Abogacía del Estado en este Ministerio. El Abogado del Estado Jefe,,Don Juan Antonio Puigserver Martínez, emite informe con fecha 17 de junio . (documento Anexo nº 1).

Con fecha 13 de marzo de 2009, el Teniente Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia, D. Fernando Berberana Loperena, había remitido un primer informe, de fecha 9 de marzo, de la Subdirectora de Servicios Generales de la Gerencia de Urbanismo, Dña. Juana Fuentes García a la Subdirección General de Legislación de este Ministerio relacionado con este tema (documento Anexo nº 2).

Con fecha 10 de junio, el Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia responde indicando que los temas en cuestión competen al Ayuntamiento de Murcia y a los Tribunales de Justicia, indicando que remite carta al Director de Servicios de la Gerencia de Urbanismo, así como correo electrónico a la Subdirectora de la citada Gerencia, Doña Juana Fuentes García, incorporando toda la documentación recibida (documento Anexo nº 3).



- ❖ También a través del nuevo Punto Focal Nacional se establecen contactos telefónicos y por correo electrónico con Doña María Luisa Ballesta, Asesora Facultativa de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Agua, en su condición de persona encargada del seguimiento del Convenio Aarhus en la Región de Murcia.

2º.- Considerando que el Ayuntamiento de Murcia es la institución con competencias más significativas relacionadas con presuntos incumplimientos del Convenio de Aarhus en el caso en cuestión comunicado por AJA, se mantiene una entrevista personal el día 18 de junio en la Gerencia de Urbanismo de la ciudad de Murcia con la Subdirectora de Servicios Generales de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia, Doña Juana Fuentes García, para recabar información complementaria sobre el informe ya remitido con fecha 9 de marzo de 2009 al Ministerio .

3º.- Con fecha 22 de junio de 2009, se solicita desde el Punto Focal Nacional información urgente, por correo electrónico, aclaratoria de determinados aspectos del informe citado de 13 de marzo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento que se consideran de especial interés.

4º.- Con fecha 23 de junio de 2009, el Teniente-Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo, Don Fernando Berberena Loperena, envía el informe complementario solicitado, suscrito por Doña Juana Fuentes García , juntamente con distinta documentación . (Documento Anexo nº 4).

### **III.- COMUNICACIONES POR PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS DEL CONVENIO DE AARHUS PLANTEADAS POR AJA Y COMENTARIOS AL RESPECTO.**

- 1º.- Se plantean por parte de AJA distintos incumplimientos relacionados con el acceso a la información y la cuantía de las tasas aplicadas (artículo 4, apartados 1, 2, 7 y 8).

#### **COMENTARIOS:**

En el Informe que se adjunta como documento nº 4, firmado por la Subdirectora de Servicios Generales de la Gerencia de Urbanismo, se concluye, después de aportar documentación sobre las comparecencias efectuadas en la Gerencia por la Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste, que "en ningún momento se ha impedido o restringido el acceso a los expedientes solicitados a esta Asociación, ni a ningún interesado, salvo las posibles limitaciones impuestas por la complicada tramitación que sufrieron los expedientes correspondientes, que tras la concesión de las



correspondientes licencias de obra para la construcción de viviendas estuvieron sujetos a control arqueológico de modo continuo durante la ejecución de las obras”.

Respecto a las tasas, el artículo 4.8 del Convenio de Aarhus prevé que “cada parte podrá autorizar a las autoridades públicas que faciliten información a percibir un derecho por este servicio, pero ese derecho no deberá exceder de una **cuantía razonable**. Las autoridades públicas que tengan la intención de imponer el pago de un derecho por las informaciones que faciliten comunicarán a los solicitantes de información las tarifas de los derechos que hayan de pagarse, indicando los casos en que las autoridades puedan renunciar a la percepción de esos derechos y los casos en que la comunicación de informaciones esté sujeta a su pago anticipado”.

AJA considera que las tasas que deben satisfacerse al Ayuntamiento de Murcia para la obtención de copia de los documentos que contienen la información ambiental exceden de la cuantía razonable a la que se refiere el Convenio de Aarhus.

El concepto de “cuantía razonable” que utiliza el Convenio de Aarhus es un típico concepto jurídico indeterminado que, en el caso de España, debe concretar cada Administración pública competente, de conformidad con la respectiva normativa en materia de tasas y precios públicos. Tratándose del Ayuntamiento de Murcia, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 27/2006, las tasas a satisfacer por el acceso a la información ambiental serán las que esa entidad local tenga establecidas en ejercicio de su autonomía financiera y de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y, en lo que se refiere a su hecho imponible y supuestos de no sujeción y exención, por lo previsto en la disposición adicional primera de la propia Ley 27/2006.

En este sentido, la mencionada disposición adicional primera de la Ley 27/2006 establece que no estarán sujetos a la tasa el examen *in situ* de la información solicitada y el acceso a cualquier lista o registro creado y mantenido en los términos previstos en el artículo 5.3 c) de esta Ley. Por otra parte, están exentos del pago de la tasa tanto las entregas de copias de menos de 20 páginas de formato DIN A4 como el envío de información por vía telemática.

Estas previsiones, sobre todo la posibilidad de acceder a la totalidad de la información gratuitamente siempre que el examen se realice *in situ* o por vía telemática, garantizan que el ejercicio del derecho de acceso no resulte oneroso para los interesados. En cuanto a los supuestos en los que debe satisfacerse una tasa, tratándose de una Administración local, el artículo



24.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales dispone que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Y las disposiciones de las entidades locales en esta materia son impugnables en vía económico-administrativa y jurisdiccional contenciosa cuando no se ajustan a las previsiones legales sobre cobertura del coste del servicio por la cuota de las tasas locales establecidas.

Concretamente, en el Ayuntamiento de Murcia, la Ordenanza reguladora de la tasa por expedición de documentos administrativos y derechos de examen para el año 2009, señala en su artículo 2º-1: "Constituye el hecho imponible de la tasa la actividad administrativa desarrollada con motivo de la tramitación, a instancia de parte, de toda clase de documentos que expida y de expedientes de que entienda la Administración o las Autoridades municipales. El punto 3º, del epígrafe 1º del apartado Tarifas, fija una tasa de 2,15 euros, para el supuesto de "copias o fotocopias que se expidan de documentos, acuerdos o antecedentes que obren en las oficinas o archivos municipales, aunque sean simples y sin autenticación, por cada folio escrito a máquina por una sola cara".

El importe de la tasa no podrá ser igual o superior al coste que al Municipio le supone prestar el servicio de acceso a la información de que se trate. La determinación del coste se realiza a lo largo del proceso de elaboración y aprobación de la correspondiente Ordenanza fiscal debiendo ser objeto de un estudio específico, tal y como señala el art. 25 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales: "Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor del coste de aquellos, respectivamente", lo que hace posible el posterior control de su correcta fijación.

En el expediente de aprobación de la Ordenanza citada consta el estudio económico justificativo de la fijación de esta tasa, en donde se indica que el coste del servicio se cubre únicamente en un 48,68%, sin que conste la presentación de recursos contra la fijación del importe de la misma en la Ordenanza. (Documento Anexo nº 5).

Se considera conveniente indicar que, ante esta situación, la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia ha considerado oportuno dar traslado a la Agencia Municipal Tributaria para que plantee una revisión del importe de la tasa de referencia, de cara al próximo ejercicio



presupuestario, o que establezca una nueva para los supuestos de expedición de copias de documentos afectados por el Convenio de Aarhus.

- 2º.- Con relación a la participación del público, AJA plantea alegaciones relacionadas con la aplicabilidad del artículo 6 en materia de evaluación de impacto ambiental e infracciones relacionadas con falta de información y participación pública (artículo 6, apartado 1, letra a), apartado 2, letras a) y b), y apartados 3, 4, 6 y 8).

### **COMENTARIOS:**

En el Informe de la Subdirectora de Servicios Generales que se anexa como documento nº 4 se detalla y se documenta la información y participación de la Asociación citada y de cualquier interesado que lo solicitara en la tramitación de los expedientes que afectaron al Plan General de Ordenación Urbana y Plan Parcial en cuestión.

También se hace constar que en la documentación para el Avance de la modificación nº 50 del Plan General se aportó estudio previo para la Evaluación de Impacto Ambiental, que finalmente no resultó necesario porque así lo consideró, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1/2001 de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia, modificada por la Ley 2/2002, de 10 de mayo, la resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 24 de septiembre de 2004, órgano competente en la materia y quedando la decisión municipal por tanto supeditada a la decisión de dicho órgano ambiental.

Por otra parte, en la documentación referente a este asunto existente en el Secretariado del Convenio Aarhus, figura la Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, de fecha 24 de septiembre de 2004, sobre el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para la modificación puntual nº 50 del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia para la creación del sector urbanizable ZM-ED3, en Espinardo, a solicitud del Ayuntamiento de Murcia, que resolvió que para la modificación puntual nº 50 citada "por su escasa entidad, a los efectos ambientales, no se considera necesario se realice el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, al tratarse de una zona de huerta en proceso de abandono de los cultivos, que no reúne los valores requeridos por la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia para su clasificación como suelo no urbanizable protegido".

En el Informe que se anexa como documento nº 2, emitido por la Subdirectora de Servicios Generales de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia, se manifiesta asimismo que los instrumentos de



planeamiento promovidos por la Sociedad Cooperativa de Viviendas Joven Futura, tramitados en el Servicio de Planeamiento, se ajustaron al procedimiento establecido en la legislación urbanística de la Región de Murcia, que toda la tramitación efectuada corresponde a la tramitación urbanística, de acuerdo con los procedimientos urbanísticos establecidos en la Ley Regional del Suelo, y que la tramitación ambiental se ha desarrollado de acuerdo a los procedimientos ambientales establecidos, ante los correspondientes órganos ambientales.

Por otra parte, con respecto al proceso de construcción, la Sociedad Cooperativa de Viviendas Joven Futura, solicitó licencias de obras para la construcción de 369 viviendas para jóvenes en el Plan Parcial ZA-ED3 de la Unidad de Actuación 1 de Espinardo. Según informa la Técnico de Administración General adscrita a la Sección de Licencias de Edificación de la Gerencia de Urbanismo:

“En la tramitación administrativa de los expedientes, se observó el estricto cumplimiento de la normativa general y sectorial en lo que a materia del otorgamiento de licencias urbanísticas de obra se refiere. No considera justificado invocar el incumplimiento del Art. 6, apartado 1, letra a) por cuanto la tramitación de expedientes de concesión de licencias de obra no está entre las que comprende el Anexo I del Convenio de Aarhus. Tampoco considera justificado invocar el incumplimiento del art. 6, apartado 2, letras a) y b), ya que este articulado está directamente vinculado a los procedimientos con incidencia medioambiental, no encontrándose en él la tramitación del expediente de concesión de licencias urbanísticas para construcción de viviendas en suelo urbanizable donde el planeamiento ya ha sido debidamente aprobado, la gestión urbanística completamente realizada y donde la licencia urbanística se limita a controlar que la edificación proyectada cumpla la legislación y normativa urbanística que le es de aplicación”.

El informe en cuestión reitera que en cualquier momento de la tramitación de los expedientes administrativos se ha garantizado el acceso continuo a cualquier interesado en virtud del ejercicio de la acción pública existente en materia urbanística.

La Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste, activamente legitimada para la impugnación de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Murcia, recurrió en vía contencioso-administrativa la aprobación del Plan Parcial de Espinardo, de 5 de abril de 2006, sin haber obtenido la suspensión del acto impugnado. Dicha entidad, pues, ha tenido ocasión de recabar la tutela jurisdiccional de su derecho, si bien hasta la fecha no ha obtenido una sentencia favorable. No obstante, la controversia no está aún resuelta, pendiendo diversos recursos ante la jurisdicción ordinaria y un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.





Es claro que la entidad comunicante no ignora que el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución Española de 1978 comporta, entre otras garantías, la de acceder a la tutela jurisdiccional de jueces y tribunales, pero no necesariamente a obtener la satisfacción de las pretensiones que ante ellos se ejercen.

- 3º.- Alegaciones de AJA relacionadas con infracciones el acceso a la justicia y la adopción de medidas cautelares (artículo 9, apartados 2, 3, 4 y 5).

### **COMENTARIOS:**

El Convenio de Aarhus establece en los apartados del artículo invocado una serie de requisitos para garantizar el acceso efectivo a la justicia ambiental.

Tal como se pone de manifiesto en el Informe del Abogado del Estado Jefe de este Ministerio "las alegaciones de la entidad AJA referentes a la existencia de barreras financieras para el acceso a la justicia y la ausencia en nuestro ordenamiento de remedios eficaces que permitan la suspensión de los actos administrativos impugnados son manifiestamente inaceptables.

Estos derechos que recogen los preceptos transcritos del Convenio de Aarhus se encuentran garantizados constitucional y legalmente en nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 24 de la Constitución de 1978 garantiza a todas las personas el derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Su artículo 119 dispone que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Y en el artículo 53.2 y en el título IX prevé la tutela de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El control de la actividad (o inactividad) de las Administraciones Públicas se desarrolla en nuestro ordenamiento por el título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prevé la posibilidad de que se suspenda la ejecución de los actos recurridos (artículo 111); la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que regula un procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales (capítulo I del título V) y una amplia previsión de la posibilidad de adoptar medidas cautelares a lo largo del proceso (capítulo II del título VI), con objeto de evitar que la ejecución del acto o la



aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso; y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que regula el recurso de amparo constitucional (título III). Por su parte, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, regula y garantiza el derecho de asistencia jurídica gratuita reconocido constitucionalmente, atendiendo a la situación económica de las personas.

Estas normas constituyen una garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, incluida la tutela cautelar que los comunicantes pretenden que se ha vulnerado por los tribunales españoles, mucho más extensa y completa que la genéricamente prevista en los preceptos invocados del Convenio de Aarhus.

Lo que no puede aceptarse es la alegación de que se han vulnerado tales preceptos por el mero hecho de que el recurrente (que, por cierto, no es AJA, sino la Asociación de vecinos antes mencionada) no haya obtenido hasta la fecha la satisfacción procesal de sus pretensiones y que, por su capacidad económica, no pueda litigar gratuitamente y haya, en consecuencia de pagar las costas procesales que se le puedan imponer en aplicación de las normas que rigen la condena en costas con carácter general para los justiciables en nuestro ordenamiento jurídico. El derecho a la tutela judicial efectiva, incluida la tutela cautelar, no comprende –como reiteradamente ha afirmado el Tribunal Constitucional– el derecho a obtener una resolución favorable, sino solamente una decisión judicial en la que se resuelvan las cuestiones residenciadas ante los tribunales, decisión judicial que puede ser adversa, como hasta la fecha ha sucedido en el asunto (aún no resuelto en firme) objeto de esta consulta. Las normas anteriormente mencionadas llenan más que sobradamente los requerimientos procesales derivados del artículo 9 del Convenio de Aarhus, y su somero examen por el Comité de Cumplimiento del Convenio debiera ser suficiente para rechazar las infundadas alegaciones de la entidad comunicante en relación con nuestras leyes procesales y su aplicación por los Tribunales españoles”

Además, el Título IV de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (BOE de 19 de julio de 2006) se ocupa del acceso a la justicia y a la tutela administrativa, y tiene por objeto asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial y administrativa, la efectividad de los derechos de información y participación. Así, el artículo 20 reconoce el derecho a recurrir en vía administrativa o contencioso-administrativa cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración de estos derechos. Estos recursos se rigen por el régimen general; no obstante, el artículo 21 regula un tipo de reclamación específica por las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los



deberes de suministrar información medioambiental. Asimismo, la Ley incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados.

De esta forma, reconociendo el derecho de acceso a la justicia gratuita para las personas jurídicas citadas, en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, se han introducido en la normativa nacional mecanismos de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros que pueden dificultar en ciertas ocasiones el acceso a la justicia.

En este sentido, la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 21 de diciembre de 2007, al imponer a la parte apelante, la Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste, el pago de las costas procesales, interpretó que no concurrían en la misma las condiciones de exención previstas en la legislación.

Madrid, 25 de junio de 2009

El Subdirector General de Información al Ciudadano,  
Documentación y Publicaciones



Fdo.: José Abellán Gómez