



990/VS.

La Subdirección General de Información al Ciudadano, Documentación y Publicaciones ha remitido a esta Abogacía del Estado la documentación referente a las comunicaciones contra el Reino de España que la Asociación Justicia Ambiental (AJA) y la Plataforma contra la contaminación de Almendralejo (en adelante, los comunicantes) han dirigido al Comité de Cumplimiento del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Se solicita la emisión de informe sobre las cuestiones planteadas en las mencionadas comunicaciones.

En atención a la urgencia con la que se precisa disponer del informe de esta Abogacía del Estado, se omiten innecesarias referencias a los antecedentes que obran en el expediente. Por otra parte, los comentarios siguientes se limitan a los aspectos de la comunicación de la entidad AJA acerca de los que esta Abogacía del Estado puede expresar su criterio con la información disponible.

Sobre las comunicaciones dirigidas contra España se informa lo siguiente.

I.- El Convenio de Aarhus fue ratificado por España el 15 de diciembre de 2004. Cumplidas las exigencias legales de prestación del consentimiento del Estado para obligarse por este tratado internacional y publicación de su texto en el Boletín Oficial del Estado, el Convenio pasó a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con los artículos 96.1 de la Constitución y 1.5 del Código Civil. Su entrada en vigor se produjo el 31 de marzo de 2005.



Junto con el Convenio, y a los efectos de analizar los presuntos incumplimientos del mismo alegados por los comunicantes, debe tenerse en cuenta 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.

No resulta, de entrada, admisible la afirmación de los comunicantes de que esta ley era innecesaria, dado el carácter de disposición directamente aplicable del Convenio de Aarhus. La Ley 27/2006 sustituyó, derogándola, a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y respondió a la necesidad de incorporar al ordenamiento interno las dos directivas comunitarias (normas que no son directamente aplicables) a través de las cuales se regulan de manera armonizada para la Unión Europea las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales: la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. En consecuencia, el objeto de la Ley 27/2006 ha sido definir un marco jurídico que responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio de Aarhus e incorpore dichas directivas al ordenamiento interno.

II.- Los comunicantes, en definitiva, consideran que España, por los motivos que expone AJA en su escrito al Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, ha vulnerado determinados preceptos del Convenio, que se relacionan a continuación, con un breve comentario.

Artículo 4, apartado 8

"Cada Parte podrá autorizar a las autoridades públicas que faciliten informaciones a percibir un derecho por este servicio, pero ese derecho no deberá exceder de una cuantía razonable (...)."

Los comunicantes consideran 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.

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.

Artículo 6, apartados 1 a), 2 a) y b), 4 y 6

Estos preceptos se habrían vulnerado en el ejercicio por el Ayuntamiento de Murcia de sus competencias en materia urbanística,



concretamente en el procedimiento seguido para la tramitación del proyecto de urbanización de una determinada unidad de ejecución del Plan Parcial de Espinardo, proyecto definitivamente aprobado el 5 de abril de 2006.

Sobre el particular, ningún comentario puede hacerse desde esta Abogacía del Estado, salvo que la denominada 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 mencionada resolución, 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.

Artículo 9, apartados 2 a 5

- "2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque los miembros del público interesado:
 - a) Que tengan un interés suficiente o, en su caso,
- b) Que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 infra, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio. Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el apartado 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido de la letra a) supra. Se considera igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) supra. Las



disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.

- 3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 supra, cada Parte velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.
- 4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 supra deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.
- 5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará porque se informe al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia."

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 Lev 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.

Es cuanto se considera oportuno informar. No parece que sea éste el lugar para realizar una exhaustiva exposición del sistema español de justicia



administrativa, con especial referencia a la tutela cautelar, y del derecho a la asistencia jurídica gratuita. 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.

Madrid, 17de junio de 2009

EL ABOGADO DEL ESTADO JEFE,

Fdo.: Juan Antonio Puigserver Martínez

SR. SUBDIRECTOR GENERAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO, DOCUMENTACIÓN Y PUBLICACIONES.-