



Decision

of the European Ombudsman closing his inquiry
into complaint 49/2011/AN against the European
Commission

The background to the complaint

1. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (the 'Aarhus Convention', or the 'Convention') was signed on 25 June 1998. It grants a number of rights to the public with regard to the environment, such as the right of access to environmental information, the right to participate in the environmental decision-making process and the right of access to justice for the review of decisions taken in violation of the aforementioned two rights or which are in breach of general environmental law.
2. The Aarhus Convention entered into force on 30 October 2001. All the Member States of the European Union are parties to the Convention. The European Community (now European Union) became a party in 2005¹.
3. Article 15 of the Aarhus Convention provides that "*the Parties shall establish... optional arrangements of a non-confrontational, non-judicial and consultative nature for reviewing compliance with the provisions of this Convention.*" On this basis, a Compliance Committee was elected in October 2002. The Compliance Committee, composed of international legal experts, receives communications concerning the possible non-compliance of individual Parties with the Convention and is empowered to examine the merits of the case. It cannot adopt binding decisions, but it can only propose draft recommendations when it makes a finding of non-compliance.
4. On 2 March 2009, the complainant, a Spanish environmental NGO, submitted a communication to the Aarhus Compliance Committee concerning the breach of certain provisions of that Convention by Spain. The communication was registered under reference number ACCC/C/2009/36.
5. In its communication, the complainant referred to the "*increasingly polluting industrial activity in Extremadura*" and provided "*some general information on its efforts to access information held by the local authorities and concerning waste disposal activities. However, his² communication focuse[d] on alleged non compliance by [Spain] with regard to two projects*", a distillery and an oil refinery in

¹ Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, OJ 2005 L 124, p.1.

² That is, the complainant's representative.



Extremadura³. The complainant mentioned the difficulties it encountered in accessing environmental information concerning these projects, and added that, in its view, such difficulties rendered the public consultation process devoid of meaning. It also mentioned the insulting remarks which the local authorities made publicly against some of its members, for trying to prevent these allegedly environmentally harmful projects from being carried out⁴. The complainant also stated that it was denied free legal aid, and that it therefore could not challenge the administrative wrongdoings before a court of law.

6. In the complainant's view, these circumstances amounted to a failure by Spain to fulfil some of the obligations imposed on it by the Convention, such as (i) avoiding harassment of the public for exercising rights conferred by the Convention, (ii) ensuring the right of access to environmental information, (iii) ensuring the right to public participation in the environmental decision-making process and (iv) ensuring the right to judicial review of decisions concerning requests for access to environmental information.

7. In July 2010, the Compliance Committee found that (i) "*as a result of public authorities not making the requested environmental information available unless an interest [was] stated*" by the requester, Spain failed to comply with Article 4(1) of the Convention⁵; (ii) "*as a result of public authorities not responding or delaying response to requests for environmental information, and without notifying the requester that a.. delay [was] needed along with reasons for that delay*", Spain infringed Article 4(2) of the Convention⁶; (iii) the "*public authorities did not allow for access to information in the form requested, and did not provide copies*" and as a result, Spain failed to comply with Article 4(1)(b) in conjunction with Article 6(6) of the Convention⁷; (iv) the "*public authorities set inhibitive conditions for public participation*" and as a result, Spain failed to comply with Article 6(3)⁸ and 6(6) of the Convention; (v) "*local authority officials insulted the communicant publicly in the local mass media for its interest in activities with potentially negative effects on the environment*" and thus Spain failed to comply with Article 3(8) of the Convention⁹; (vi) "*by failing to consider providing appropriate assistance mechanisms to remove or reduce financial barriers to access to justice to a small NGO*", Spain failed to comply with Article 9(5) of the Convention¹⁰, and failed to

³ Source of this information: advance English language copy of the Committee's findings concerning the complainant's communication, sent to it on 12 July 2010, paragraph 18. The document was provided to the Ombudsman by the complainant.

⁴ The local authorities accused the members of the complainant NGO in the media of being "manipulators", "ignorant" and of "looking for publicity with unfounded accusations".

⁵ "Each Party shall ensure that... public authorities, in response to a request for environmental information, make such information available to the public, within the framework of national legislation.: (a) Without an interest having to be stated; (b) In the form requested..."

⁶ "The environmental information referred to in paragraph 1 above shall be made available as soon as possible and at the latest within one month after the request has been submitted, unless the volume and the complexity of the information justify an extension..."

⁷ "Each Party shall require the competent public authorities to give the public concerned access for examination, upon request where so required under national law, free of charge and as soon as it becomes available, to all information relevant to the decision-making referred to in this article that is available at the time of the public participation procedure..."

⁸ "The public participation procedures shall include reasonable time-frames for the different phases, allowing sufficient time for informing the public in accordance with paragraph 2 above and for the public to prepare and participate effectively during the environmental decision-making."

⁹ "Each Party shall ensure that persons exercising their rights in conformity with the provisions of this Convention shall not be penalized, persecuted or harassed in any way for their involvement. This provision shall not affect the powers of national courts to award reasonable costs in judicial proceedings."

¹⁰ Article 9 of the Aarhus Convention: "1. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that any person who considers that his or her request for information under article 4 has been



provide for fair and equitable remedies, as required by Article 9(4) of the Convention¹¹. The Compliance Committee also stressed that maintaining a system that would lead to prohibitive expenses would amount to non-compliance with Article 9(4) of the Convention.

8. The Compliance Committee thus recommended that Spain take adequate measures to remedy the above failures.

9. On 19 July 2010, the complainant filed an infringement complaint with the European Commission. It quoted the findings of the Aarhus Compliance Committee, as summarised above. In its opinion, these findings proved that Spain had "*blatantly and obviously infringed the provisions of the Aarhus Convention*". The complainant took the view that the Commission should take action, given that the said infringements were, at the same time, infringements of Council Decision 2005/370/EC.

10. The Commission informed the complainant, on 29 July 2010, that its infringement complaint had been registered under reference CHAP(2010)02282. It also informed the complainant that it would analyse the complaint and duly inform it of its conclusions and of the subsequent infringement proceedings, if any.

11. On 29 November 2010, the complainant wrote to the Commission expressing its surprise that, five months after its infringement complaint, the Commission had still not finished examining it. The complainant stated that the Commission could only take one of the following two stances: it could either agree with the findings of the Compliance Committee and therefore it would have to decide upon the necessary measures to put an end to the infringement of the Convention by Spain, or it could disagree with the Committee, and it would then have to challenge its findings according to the procedure foreseen by the Aarhus Convention. The complainant emphasized that, although the Compliance Committee's conclusions referred to the concrete case brought to its attention, "*in fact, they amount to findings of a general infringement [by Spain] of the principles on which the Convention is based.*" The complainant went on to quote paragraphs of the Aarhus Compliance Committee's resolution and to give details of the facts that led it to send its communication to the latter Committee.

12. Finally, the complainant referred to some questions put to the Commission by several MEPs, concerning the planned oil refinery in Extremadura. According to the complainant, despite the findings of the Aarhus Compliance Committee that the public consultation process for that project had not been appropriate, the Environmental Impact Assessment was still being carried out. In reply to the MEPs' questions, the Commission stated that it had closed its

ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, has access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law.

In the circumstances where a Party provides for such a review by a court of law, it shall ensure that such a person also has access to an expeditious procedure established by law that is free of charge or inexpensive for reconsideration by a public authority or review by an independent and impartial body other than a court of law...

5. In order to further the effectiveness of the provisions of this article, each Party shall ensure that information is provided to the public on access to administrative and judicial review procedures and shall consider the establishment of appropriate assistance mechanisms to remove or reduce financial and other barriers to access to justice."

¹¹ "*In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive..."*



investigation concerning that issue because, since the project was not yet formally adopted, there could be no infringement of EU law. In the complainant's view, the Commission's position was wrong.

13. On 10 December 2010, the Commission sent a pre-closure letter to the complainant, informing it that it was in the process of performing a horizontal overview of Directive 2003/35/EC¹² and of the application of the Aarhus Convention in the Member States. The Commission stated that, in its review, it had already taken into account some of the aspects reported by the complainant (access to justice, excessive costs, etc.), and would also take into account the recommendations which the Compliance Committee made following the complainant's communication.

14. As regards the alleged violation of the right of access to environmental information, the Commission stated that, as mentioned in its 2009 Annual Report on Monitoring the application of EU law¹³, in those cases where EU legislation foresees specific enforcement measures, as is the case with environmental regulations, the Commission would "*focus its activity on the correct implementation of those processes, reviewing and reporting on their functioning and effectiveness for their purposes, refraining from substituting its own action for their use to avoid undermining their role*" (translation from the original Spanish). The Commission provided the complainant with a link to the said Annual Report. Finally, it informed the complainant that, unless new evidence was produced, it intended to close the infringement complaint within four weeks.

15. On 25 January 2011, the Commission informed the complainant that it had closed infringement complaint CHAP(2010)02282.

16. Since it considered that the Commission's position was unsatisfactory, the complainant turned to the Ombudsman.

The subject matter of the inquiry

17. In its original complaint, the complainant alleged that the Commission failed to open an infringement procedure against Spain concerning all the findings which the Aarhus Compliance Committee reported in its recommendation ('initial allegation'). It claimed that the Commission should open an infringement procedure concerning the entirety of its infringement complaint ('initial claim').

18. In the course of the inquiry, the complainant's initial allegation and claim were reformulated and replaced as follows:

Allegations:

1. The Commission failed to provide a sufficient statement of reasons for closing the part of infringement complaint CHAP(2010)02282 concerning the right of access to environmental information.

¹² Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, OJ 2003 L 156, p.17.

¹³ http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_27/com_2010_538_en.pdf



2. The Commission failed to address the complainant's argument concerning the alleged harassment of citizens who make use of their rights under the Aarhus Convention.

Claims:

1. The Commission should re-open the part of infringement complaint CHAP(2010)02282 concerning the right to access to environmental information.

2. The Commission should also address the complainant's argument concerning the alleged harassment of citizens who make use of their rights under the Aarhus Convention.

19. In its observations on the Commission's opinion, the complainant pointed out that at no point did the institution refer to the questions put to it by several MEPs concerning the oil refinery project in Extremadura. It considered that the Commission should have changed its position on the matter, along the lines summarised in paragraph 12 above. Given that this issue does not form part of the Ombudsman's inquiry, he will not take a position in this respect. If the complainant wishes to challenge before the Ombudsman the Commission's position as regards the Extremadura oil refinery, it is free to submit a specific complaint in this regard.

The inquiry

20. The Ombudsman's inquiry consisted of two steps.

21. As a first step and with an eye to finding a rapid solution to the complainant's initial allegation and claim, the Ombudsman's services contacted the Commission's relevant services by telephone and e-mail on 26 January 2011. The Ombudsman's services asked the Commission's services to complement the explanations already provided to the complainant concerning the reasons for closing infringement complaint CHAP(2010)02282. As a result, on 2 February 2011, the Commission wrote to the complainant and forwarded a copy of its letter to the Ombudsman. The complainant subsequently informed the Ombudsman, on 10 February 2011, that it was not satisfied with the explanations provided by the Commission thus far.

22. On 11 April 2011, the Ombudsman proceeded to the second step of the inquiry. He reformulated the complainant's initial allegation and claim and included in the inquiry the allegations and claims described in paragraph 18 above. The Ombudsman asked the Commission for an opinion on the rephrased allegations and claims. On the same date, the Ombudsman informed the complainant of this step and explained that he did not find grounds to conduct an inquiry into the remainder of its submissions against the Commission, because the latter had properly dealt with them in its reply of 2 February 2011.

23. The Commission submitted its opinion on 19 July 2011. The Ombudsman forwarded that opinion to the complainant on 21 July 2011, with an invitation to submit observations, which it did the following day.



The Ombudsman's analysis and conclusions

A. Allegation of failure to provide a sufficient statement of reasons for closing the part of infringement complaint CHAP(2010)02282 concerning the right of access to environmental information and related claim

Arguments presented to the Ombudsman

24. The Commission's arguments were submitted in the reply sent to the complainant in the first stage of the inquiry and in the opinion sent to the Ombudsman on 19 July 2011. As regards the complainant, its arguments were submitted in its observations dated 10 February 2011 to the reply sent by the Commission, and in its observations dated 22 July to the Commission's opinion.

25. In its reply to the complainant dated 2 February 2011, the Commission recalled that Articles 6(1) and 6(2) of Directive 2003/4/EC¹⁴ provide that a person who considers that his/her request for access to environmental information has not been handled properly must have access to "*a procedure in which the acts or omissions of the public authority concerned can be reconsidered by that or another public authority or reviewed administratively by an independent and impartial body established by law*" (the 'administrative review') and "*a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law, in which the acts or omissions of the public authority concerned can be reviewed and whose decisions may become final*" (the 'judicial review'). The Commission stated that Spain had correctly transposed those provisions into its national law¹⁵. As a result, the Commission went on to say, the complainant had access to national remedies against the wrong handling of its request for environmental information.

26. The Commission took the view that the complainant's infringement complaint had not shown that it had made use of those remedies. The Commission further pointed out that national judges are entrusted with the power to review the legality of administrative conduct at national level, and that the Commission should only examine whether the remedies at the disposal of citizens function properly.

27. In its observations on the Commission's reply referred to above, the complainant put forward that the Commission erred when it stated that the complainant had not made use of the national remedies available to it. On the contrary, the complainant believed that it was clear from the findings of the Aarhus Compliance Committee attached to its infringement complaint that it had exhausted the means of administrative review and was denied access to judicial review on two occasions. The complainant stated that it had also turned to the Spanish Ombudsman, who closed the case without identifying any breach of citizens' rights by the Spanish authorities.

¹⁴ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ 2003 L 41, p.26.

¹⁵ Law 27/2006, of 18 July [2006] concerning the right of access to information, public participation and access to justice in environmental matters (translation from Spanish).



28. In its opinion, the Commission stated that it always follows with great interest both the communications submitted to the Compliance Committee and the latter's deliberations. It went on to add that, as a general practice, it carefully considers the elements contained in the Committee's findings when deciding whether it should take any action against the Member State concerned. In the present case, however, the main issues, including the one concerning access to environmental information, were already being examined in the framework of an ongoing investigation being carried out by the Commission. In the course of that investigation, it had requested Spain to provide information concerning review procedures in environmental cases and, in particular, the "*judicial protection of public participatory rights*" in environmental issues.

29. For this reason, the Commission, notwithstanding the complainant's wish, did not propose to launch a new investigation specifically focused on the findings of the Aarhus Compliance Committee relating to the complainant's case. However, it stated that it would take account of those findings in its above-mentioned ongoing investigation and consider them as "*further material to underpin the arguments presented*" in that framework.



30. As regards the issue whether the complainant exhausted the internal remedies available under national law for protecting the right of access to environmental information, the Commission maintained its view that it had not. The Commission took the view that neither the Aarhus Convention, nor Directive 2003/4/EC imposes the obligation to provide access to justice in these cases free of charge. According to its own statements and to the findings of the Aarhus Compliance Committee, the complainant had only been denied free access to justice, but not access to judicial remedies as such. Therefore, the Commission maintained its position, expressed in its reply of 2 February 2011 to the complainant, that the latter did not provide any information that would allow the Commission to conclude that it had exhausted all available domestic remedies.

31. In conclusion, the Commission stated that, although it has closed the complainant's infringement complaint, there is an ongoing general investigation concerning the issues raised by it, in which the information it has provided will be taken into account. The Commission undertook to inform the complainant of the outcome of that ongoing investigation.

32. In its observations on the Commission's opinion, the complainant put forward that, in taking the view set out above regarding access to judicial remedies, the Commission ignored the Compliance Committee's findings concerning the Spanish system of legal aid. The Committee found that the Spanish system of legal aid, as applicable to NGOs, is very restrictive for small NGOs and is contradictory. The Spanish system allowed legal aid to be granted to "*public utility entities*". However, in order for an entity to be considered as such, it had to fulfil stiff financial requirements, which challenged "*the inherent meaning of free legal aid, which aims to facilitate access to justice for the financially weaker*". The Committee thus concluded that Spain did not establish the appropriate assistance mechanisms to remove or reduce financial barriers to access to justice and to ensure fair and equitable remedies.

The Ombudsman's assessment

33. At the outset, the Ombudsman recalls the well established case-law of the Court of Justice of the EU, according to which the Commission is not obliged to open infringement proceedings against a Member State, since in this matter it



disposes of discretionary powers. These discretionary powers exclude the right of citizens to request the Commission to adopt a certain position¹⁶. The Commission is also entitled to decide upon the most appropriate procedure to manage such proceedings.

34. However, the Ombudsman underlines that principles of good administration require the Commission not to exercise its discretion arbitrarily. This means that the Commission should first explain to complainants in infringement cases why one course of action, as opposed to another, was chosen, and second, should ensure that the complainants' procedural rights granted by the Commission itself in its Communication to the European Parliament and the European Ombudsman of 2002¹⁷ are respected.

35. It follows that complainants have the right to be informed of the reasons that led the Commission to reject a complaint and to close an infringement procedure. Those reasons must not only be correct, but they must also be clear and unequivocal¹⁸. As the Ombudsman has previously stated, by providing an adequate explanation for its discretionary decisions, the Commission can improve relations with citizens, increase its legitimacy and strengthen its effectiveness as guardian of the Treaties¹⁹.

36. In the present case, the Commission clearly explained in its opinion that it has included the issue of access to environmental information in its ongoing investigation concerning Spain. It further pointed out that it has already requested information from the Spanish authorities concerning review procedures and, in particular, judicial protection.

37. It is therefore clear that the Commission is in fact dealing with the complainant's concerns regarding access to environmental information in Spain, although it did not open a separate investigation into its particular infringement complaint. The Commission has, in addition, formally undertaken to take into account the elements submitted by the complainant and the Aarhus Compliance Committee's findings in its ongoing investigation. This statement alone is sufficient to contradict the complainant's position that the Commission has ignored the findings of the Aarhus Compliance Committee.

38. In this regard, it should be recalled that the Commission's role as guardian of the Treaties is to ensure the Member States' compliance with EU law, and not to address the individual situation of complainants. A general investigation concerning the relevant issues in Spain appears to constitute a perfectly well-adapted means to fulfil that objective and its very existence explains why it may not be necessary to open another investigation into the same issue, based on an individual case. This does not however infringe the complainant's individual rights. Indeed, if the Commission were to take the ongoing general procedure to the judicial stage, any eventual decision on the general application of the EU provisions in question could be used by the complainant before the competent

¹⁶ Cases 247/87 of 14 February 1989, *Star Fruit v Commission* [1989] ECR 291, paragraph 11; C-59/96 P of 16 September 1997, *Koelman v Commission* [1997] ECR I-4809, paragraph 58; C-422/97 P of 17 July 1998, *Sateba v Commission* [1998] ECR I-4913, paragraph 42; T-202/02 of 14 January 2004, *Makedoniko v Commission*, [2004] ECR II-181, paragraph 46; C-171/05 P of 23 February 2006, *Piau v Commission* [2006] paragraph 53; T-375/07 R of 7 January 2008, *Pellegrini v. Commission* [2008] paragraph 26.

¹⁷ Commission Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community Law, OJ 2002 C 244, p. 5.

¹⁸ Ombudsman's decision in case 1528/2006/(GG)(WP)VL, paragraph 120.

¹⁹ Ombudsman's decision in case 1623/2009/TS, paragraphs 25-27.



national courts. The complainant could thus seek the "general" judgment's enforcement with regard to the individual situation which was the object of its specific complaint.

39. Therefore, the Ombudsman takes the view that the Commission has, in its opinion, provided the complainant with an appropriate statement of reasons for its decision to close the complainant's infringement complaint as regards the right of access to environmental information. The Ombudsman regrets, however, that the Commission did not provide these explanations in its pre-closure letter of 10 December 2010 and in its reply to the complainant of 2 February 2011 in as a clear and complete a manner as it did in its opinion on the present complaint.

40. On the other hand, the Ombudsman notes that, in handling the complainant's infringement complaint, the Commission adequately followed the proper procedural steps and complied with "*the administrative measures for the benefit of the complainant*" foreseen in its Communication of 2002.

41. In the first place, the Commission: (a) registered the infringement complaint, acknowledged its receipt and informed the complainant of the case number within ten calendar days of receipt of the complainant's letter dated 19 July 2011 (points 3²⁰ and 4²¹ of the Communication); (b) decided upon the outcome of the case within six months of its registration (point 8²² of the Communication); (c) gave the complainant prior notice of its intention to close the case and granted it four weeks to put forward its views on that decision (point 10²³ of the Communication); and, finally, (d) informed the complainant in writing of the closure of the case (point 9²⁴ of the Communication). In particular, as regards registration, the Ombudsman is pleased to note that the Commission's approach is in line with the commitments it undertook in the framework of the Ombudsman's own-initiative inquiry OI/3/2009MHZ²⁵.

²⁰ "Any correspondence which is likely to be investigated as a complaint shall be recorded in the central registry of complaints kept by the Secretariat-General of the Commission."

²¹ "The Secretariat-General of the Commission shall issue an initial acknowledgement of all correspondence within fifteen working days of receipt.

Correspondence registered as a complaint shall be acknowledged again by the Secretariat-General within one month from the date of despatch of the initial acknowledgement. This acknowledgement shall state the case number of the complaint..."

²² "As a general rule, Commission departments will investigate complaints with a view to arriving at a decision to issue a formal notice or to close the case within not more than one year from the date of registration of the complaint by the Secretariat-General."

²³ "... where a Commission department intends to propose that no further action be taken on a complaint, it will give the complainant prior notice thereof in a letter setting out the grounds on which it is proposing that the case be closed and inviting the complainant to submit any comments within a period of four weeks."

²⁴ "Complainants will be informed in writing of the decision taken by the Commission in connection with their complaint and any subsequent Commission decisions on the matter..."

²⁵ In that case, the Commission's initial position was that, in infringement complaints relating to access to environmental information in Member States, it would not even register a letter as a complaint unless national remedies had been exhausted. Following the Ombudsman's invitation to reconsider this position, the Commission stated that, unless the relevant national review mechanisms have been exhausted, it is generally inappropriate "to treat correspondence concerning access to environmental information refusals in Member States as a complaint requiring Commission contact with the national authorities." However, the Commission agreed to register letters concerning these matters as infringement complaints, where such registration is appropriate, and to make it clear to the complainant, upon registering the complaint in the CHAP, that no further investigation will ensue unless the complainant provides evidence that national remedies have been exhausted.



42. The Ombudsman also trusts that the Commission will not only inform the complainant of the final outcome of its ongoing general investigation, as it undertook to do in its opinion, but also of each new step taken in relation to the general investigation pursuant to point 7 of the Communication. Doing so would be constructive and citizen-friendly. In this respect, the Ombudsman will make a further remark below.

43. In light of the above, the Ombudsman considers that no further inquiries are justified as regards the complainant's first allegation and first claim.

B. Allegation of failure to address the argument relating to the alleged harassment of citizens who make use of their rights under the Aarhus Convention and related claim

Arguments presented to the Ombudsman

44. In its observations on the Commission's reply, dated 10 February 2011 and forwarded to the Ombudsman in the framework of the first stage of his inquiry, the complainant emphasized that the Commission never addressed the issue concerning Spain's breach of the provision in the Aarhus Convention prohibiting the harassment of citizens who exercise their rights under that Convention. The complainant pointed out that this breach had been identified by the Compliance Committee. It went on to indicate that it was the first time that the Compliance Committee had concluded that a state harassed its citizens for exercising environmental rights. The complainant finally put forward that "*the European Union should be ashamed for being the first [Party] found guilty of that...*" (translation from the original Spanish version).



45. In its opinion on the complaint, the Commission stated that it did not specifically address that matter because "[it] is a general issue which is not covered by EU environmental legislation." Moreover, it mentioned that there are several legal and administrative measures available in Spain to protect individuals from penalisation, persecution or harassment for their involvement in matters covered by the Convention, such as disciplinary provisions applicable to civil servants or constitutional provisions against discrimination. The Commission also pointed to measures of more general application, also mentioned by the Compliance Committee, such as the criminalisation of harassment or the procedural possibility to lodge a complaint with the administration or the Public Prosecutor, Police or Trial Court in this regard. The Commission concluded by saying that in Spain, "[a]s in the majority of the Member States, harassment concerning environmental rights is not treated in a separate jurisdiction to any other type of harassment."

46. In its observations, the complainant noted that the arguments which the Commission put forward in its opinion were the same as those invoked by Spain before the Aarhus Compliance Committee, which, according to the complainant proceeded to reject them.



47. The complainant took the view that Article 3(8) of the Aarhus Convention²⁶ should be interpreted as obliging the Parties to the Convention "to initiate the relevant legal proceedings in order to protect [citizens who use their rights derived from the Convention] and correct the unlawful behaviour of those administrations which harassed or persecuted them." It considered that this is also the interpretation given to that provision by the Aarhus Compliance Committee, which found that "local authority officials insulted the communicant publicly in the local mass media for its interest in activities with potential negative effects on the environment, and thus ... the Party concerned failed to comply with article 3, paragraph 8 of the Convention." In the complainant's view, Spain is liable for not taking the appropriate measures in order to put right the behaviour of the local authority officials criticised in the Committee's findings.

48. Finally, the complainant considered that the Commission has "taken the liberty to transform itself into a higher court which tries to delegitimize the decisions" adopted by the Aarhus Compliance Committee. It put forward that, in order to depart from the Committee's findings, the Commission should have followed the procedure established by Article 16 of the Aarhus Convention regarding the settlement of disputes²⁷.

The Ombudsman's assessment

49. As the complainant itself mentions in its letter to the Commission dated 29 December 2010, the Aarhus Compliance Committee ruled on the concrete and individual case of the complainant. In particular, as regards the issue of harassment, the Committee assessed the concrete situation resulting from the fact that public authorities in the complainant's town harassed its members for exercising environmental rights. The Ombudsman understands that the Committee found that Spain's breach of the Aarhus Convention consisted precisely in that instance of harassment engaged in by a public authority.



50. The Ombudsman therefore does not understand the complainant's statement that the Commission has rejected the Compliance Committee's findings, inasmuch as the Commission did not deny, at any point, that the harassment identified in the Compliance Committee's findings may have occurred. Moreover, the Ombudsman wishes to recall that, in any case, the Commission is not called upon to take a stance on individual cases, but on the general issue of whether a Member State is compliant with EU law.



51. Moreover, the Ombudsman does not share the complainant's view that Article 3(8) of the Aarhus Convention obliges the State itself to pursue potential cases of harassment; nor does he see arguments to support that view in the text of the Convention or of the Compliance Committee's findings.

52. In any event, the Ombudsman considers that the Commission has duly reasoned its position on this matter, namely, that the Aarhus Convention does

²⁶ "Each Party shall ensure that persons exercising their rights in conformity with the provisions of this Convention shall not be penalised persecuted or harassed in any way for their involvement. This provision shall not affect the powers of national courts to award reasonable costs in judicial proceedings."

²⁷ "1. If a dispute arises between two or more Parties about the interpretation or application of this Convention, they shall seek a solution by negotiation or by any other means of dispute settlement acceptable to the parties to the dispute. 2.... a Party may declare in writing to the Depositary that, for a dispute not resolved in accordance with paragraph 1 above, it accepts one or both of the following means of dispute settlement as compulsory in relation to any Party accepting the same obligation:

(a) Submission of the dispute to the International Court of Justice;
(b) Arbitration in accordance with the procedure set out in annex II."



not require specific means of redress to be put in place in instances where, having exercised their environmental rights, citizens become the object of harassment. He also notes that, in Spain, there are a number of general remedies, judicial and non-judicial, available to the complainant and to others in the same situation as itself. Therefore, he does not find any instance of maladministration in the Commission's behaviour as regards the complainant's second allegation and second claim.

C. Conclusions

On the basis of his inquiry into this complaint, the Ombudsman closes it with the following conclusion:

The Ombudsman has not found an instance of maladministration by the Commission as regards the complainant's second allegation and second claim. He considers that no further inquiries are justified into the complainant's first allegation and first claim.

Further remark

The Ombudsman trusts that the Commission will not only inform the complainant in due time of the final outcome of its ongoing investigation concerning environmental matters in Spain, but also of each new step taken in relation to that investigation. By doing so, the Commission would comply with point 7 of the 2002 Communication and, at the same time, would act in a constructive and citizen-friendly manner. This would set an example of good administration.

The complainant and the Commission will be informed of this decision.

P. Nikiforos Diamandouros

Final English version of the decision on complaint 49/2011/AN (in Spanish)

17 -11- 2011



Defensor del Pueblo Europeo

0049/2011/AN
S2011-145720

P. Nikiforos Diamandouros
Defensor del Pueblo Europeo

Sr. D. Félix LORENZO DONOSO
Plataforma Contra la Contaminación de
Almendralejo
Guadalupe, 17
06200 ALMENDRALEJO (BADAJOZ)
ESPAGNE

almendralejosincontaminacion@yahoo.es

Estrasburgo, 17 -11- 2011

Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que da por concluida la investigación sobre la reclamación 49/2011/AN contra la Comisión Europea

Estimado señor Lorenzo:

El 18 de diciembre de 2010, usted presentó una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, que fue recibida por mi Secretaría el 3 de enero de 2011. Su reclamación se dirigía contra la Comisión Europea y se refería a la decisión de esa institución de no abrir un procedimiento de infracción contra España por incumplimiento de determinadas obligaciones en el ámbito medioambiental.

Tras examinar detenidamente toda la información presentada, he decidido dar por concluida mi investigación con las siguientes conclusiones y comentario adicional:

Conclusiones

El Defensor del Pueblo no ha identificado un caso de mala administración por parte de la Comisión en relación con la segunda alegación y segunda demanda de la demandante. El Defensor considera que no se justifican nuevas investigaciones sobre la primera alegación y primera demanda de la demandante.

Comentario adicional

El Defensor del Pueblo confía en que la Comisión no sólo comunicará oportunamente a la demandante el resultado final de su investigación en curso sobre cuestiones medioambientales en España, sino también cada nuevo paso realizado en relación con dicha investigación. De este modo, la Comisión cumpliría con lo dispuesto en el punto 7 de la Comunicación de 2002 y, al mismo tiempo, actuaría de una forma constructiva y favorable a los ciudadanos. Ello sentaría un ejemplo de buena administración.



Le adjunto mi decisión sobre su reclamación.

Le saluda atentamente,



A handwritten signature in black ink, appearing to read "P. Nikiforos Diamandouros".

P. Nikiforos Diamandouros

Anexo:

- Decisión sobre la reclamación 49/2011/AN



Decisión

del Defensor del Pueblo Europeo por la que se archiva la investigación sobre la reclamación 49/2011/AN contra la Comisión Europea

Antecedentes de la reclamación

- 1.** El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (en lo sucesivo el «Convenio de Aarhus» o el «Convenio») se firmó el 25 de junio de 1998. El Convenio concede una serie de derechos al público en lo relativo al medio ambiente, como el derecho a acceder a información medioambiental, el derecho a participar en el proceso decisorio en materia medioambiental y el derecho a acceder a la justicia para reexaminar las resoluciones dictadas en violación de los dos derechos antes mencionados o que contravengan la legislación general sobre medio ambiente.
- 2.** El Convenio de Aarhus entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Todos los Estados miembros de la Unión Europea son partes en el Convenio. La Comunidad Europea (actualmente Unión Europea) pasó a ser parte en él en 2005¹.
- 3.** El artículo 15 del Convenio de Aarhus establece que «*la Reunión de las Partes adoptará... mecanismos facultativos de carácter no conflictivo, no judicial y consultivo para examinar el cumplimiento de las disposiciones del presente Convenio*». Sobre esta base, en octubre de 2002 se eligió un Comité de Cumplimiento integrado por expertos jurídicos internacionales, que recibe las comunicaciones relativas a posibles incumplimientos del Convenio por las Partes y está facultado a examinar el fondo del asunto. El Comité de Cumplimiento no puede adoptar resoluciones vinculantes, sino que solamente puede proponer proyectos de recomendación cuando observa un incumplimiento.
- 4.** El 2 de marzo de 2009, la demandante, una ONG española dedicada a la defensa del medio ambiente, presentó una comunicación al Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus relativa a la infracción de determinadas disposiciones de este último por parte de España. La comunicación se registró con la referencia ACCC/C/2009/36.
- 5.** En su comunicación, la demandante hacía referencia a «*actividades cada vez más contaminantes en Extremadura*» y presentaba «*algunas informaciones de carácter general relativas a sus esfuerzos para acceder a la información sobre actividades de*

¹ Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1.



eliminación de residuos en poder de las autoridades locales. Sin embargo, su² comunicación se centra[ba] en el presunto incumplimiento [por parte de España] en relación con dos proyectos», una destilería y una refinería de petróleo situadas en Extremadura³. La demandante mencionaba las dificultades que había tenido para acceder a la información medioambiental relativa a estos proyectos, que, en su opinión, habían hecho que el proceso de consulta pública careciera de sentido. Asimismo mencionaba los insultos proferidos públicamente por las autoridades públicas contra algunos de sus miembros, cuando éstos intentaron evitar que se llevaran a cabo los referidos proyectos presuntamente nocivos para el medio ambiente⁴. La demandante declaraba igualmente que se le había denegado la asistencia jurídica gratuita y que, por ello, no pudo impugnar los errores administrativos ante un tribunal.

6. En opinión de la demandante, estas circunstancias constituyen un incumplimiento por parte de España de algunas de las obligaciones que le impone el Convenio, como i) evitar el acoso del público por ejercer derechos concedidos por el mismo, ii) garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental, iii) garantizar el derecho de participación pública en el proceso decisivo en materia medioambiental, y iv) garantizar el derecho de control judicial de las decisiones sobre solicitudes de acceso a la información medioambiental.

7. El Comité de Cumplimiento concluyó⁵ en julio de 2010 que i) «*como consecuencia de que las autoridades públicas no facilitaran la información medioambiental solicitada, sin necesidad de invocar un interés particular*» por la demandante, España había incumplido lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Convenio⁶; ii) «*como consecuencia de que las autoridades públicas no respondieran o retrasaran la respuesta a las solicitudes de información medioambiental, sin notificar al solicitante que se produciría un retraso, junto con los motivos de éste*», España había infringido lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del Convenio⁷; iii) las «*autoridades públicas no permitieron acceder a la información en la forma solicitada y no facilitaron copias*», por lo que España no cumplió lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra b), en conjunción con el artículo 6, apartado 6, del Convenio⁸;

² Es decir, del representante de la demandante.

³ Fuente de esta información: copia en inglés de las conclusiones del Comité sobre la comunicación de la demandante, remitida a la misma el 12 de julio de 2010, apartado 18. La demandante facilitó este documento al Defensor del Pueblo.

⁴ Las autoridades locales acusaron a los miembros de la ONG demandante en los medios de comunicación de ser «*manipuladores*», «*ignorantes*» y «*de buscar publicidad con acusaciones sin fundamento*».

⁵ Los párrafos de las conclusiones del Comité que se citan a lo largo de esta decisión son traducciones en español del texto original proporcionado por el demandante, redactado en inglés.

⁶ «*Cada Parte procurará que... las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten...*

a) Sin que el público tenga que invocar un interés particular;
b) En la forma solicitada...».

⁷ «*Las informaciones sobre el medio ambiente a que se refiere el apartado 1 supra serán puestas a disposición del público tan pronto como sea posible y a más tardar en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que se haya presentado la solicitud, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga...».*

⁸ «*Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público...».*



iv) las «*autoridades públicas impusieron condiciones inhibitorias para la participación pública*», y en consecuencia, España no cumplió lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3º y el artículo 6, apartado 6, del Convenio; v) «*los funcionarios de las autoridades locales insultaron públicamente al comunicante en los medios de comunicación por su interés en actividades que podrían tener efectos negativos en el medio ambiente*» y de este modo, España incumplió lo dispuesto en el artículo 3, apartado 8 del Convenio¹⁰; vi) «*al no estudiar la posibilidad de facilitar los mecanismos de asistencia adecuados para eliminar o reducir los obstáculos financieros de una pequeña ONG para acceder a la justicia*», España incumplió lo dispuesto en el artículo 9, apartado 5, del Convenio¹¹, y no ofreció recursos justos y equitativos, como lo exige el artículo 9, apartado 4, del Convenio¹². Asimismo, el Comité de Cumplimiento recalcó que mantener un sistema que conlleve gastos prohibitivos equivaldría a incumplir lo dispuesto en el artículo 9, apartado 4, del Convenio.

8. Así pues, el Comité de Cumplimiento recomendó que España adoptara las medidas adecuadas para subsanar las deficiencias antes mencionadas.

9. El 19 de julio de 2010, la demandante interpuso una denuncia por infracción ante la Comisión Europea, en la que citaba las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus que se acaban de resumir. En su opinión, estas conclusiones demostraban que España había «*infringido de forma flagrante y evidente lo dispuesto en el Convenio de Aarhus*». La demandante consideraba que la Comisión debía actuar, en vista de que dichos incumplimientos infringían igualmente lo dispuesto en la Directiva 2005/370/CE del Consejo.

10. La Comisión comunicó el 29 de julio de 2010 a la demandante que su denuncia por infracción se había registrado con la referencia CHAP(2010)02282.

⁹ «*Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental*».

¹⁰ «*Cada Parte velará porque las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afectará en modo alguno al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial*».

¹¹ Artículo 9 del Convenio de Aarhus: «*1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.*

En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará porque la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

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».

¹² «*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...».*



También le comunicó que analizaría la denuncia y le informaría sobre sus conclusiones y, en su caso, sobre el posterior procedimiento de infracción.

11. El 29 de noviembre de 2010, la demandante envió un escrito a la Comisión en el que expresaba su sorpresa por el hecho de que, cinco meses después de presentar su denuncia por infracción, la Comisión no había concluido su examen. La demandante manifestaba que la Comisión solamente podía adoptar una de las siguientes posturas: o aceptaba las conclusiones del Comité de Cumplimiento y, en consecuencia, tendría que adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento del Convenio por parte de España, o bien se mostraba en desacuerdo con el Comité, en cuyo caso tendría que impugnar sus conclusiones con arreglo al procedimiento previsto en el Convenio de Aarhus. La demandante hacía hincapié en que, si bien las conclusiones del Comité de Cumplimiento hacían referencia al caso concreto que se le había presentado, «*de hecho supone la constatación de un incumplimiento general [por parte de España] de lo establecido en los principios en los que se asienta el Convenio*». A continuación, la demandante citaba algunos apartados de la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y presentaba pormenores de los hechos que habían dado lugar a su comunicación a dicho Comité.

12. Por último, la demandante hacía referencia a algunas preguntas formuladas a la Comisión por varios diputados al Parlamento Europeo sobre la refinería de petróleo que se planeaba construir en Extremadura. Según la demandante, a pesar de que el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus hubiera concluido que el proceso de consulta pública para ese proyecto no había sido adecuado, la evaluación de impacto medioambiental seguía en marcha. En respuesta a las preguntas de los diputados europeos, la Comisión había declarado que había cerrado su investigación sobre esta cuestión debido a que no podía haber infracción de la legislación de la UE sin aprobación formal del proyecto. En opinión de la demandante, la posición de la Comisión no es correcta.

13. El 10 de diciembre de 2010, la Comisión envió una carta previa al cierre a la demandante, en la que le comunicaba que estaba llevando a cabo una revisión horizontal de la Directiva 2003/35/CE¹³ y de la aplicación del Convenio de Aarhus en los Estados miembros. La Comisión declaraba que, en su revisión, ya había tenido en cuenta algunos de los aspectos mencionados por la demandante (acceso a la justicia, costes excesivos, etc.) y también tomaría en consideración las recomendaciones del Comité de Cumplimiento a raíz de la comunicación de la demandante.

14. En relación con la presunta violación del derecho de acceso a la información medioambiental, la Comisión señaló que, como se menciona en su Informe anual sobre el control de la aplicación del derecho de la UE (2009)¹⁴, en aquellos casos en que la legislación de la UE contempla procedimientos de recurso, como en el caso de la normativa medioambiental, la Comisión «*centrará su actividad en la correcta aplicación de estos procedimientos e informará, después de reexaminarlos, sobre su funcionamiento y eficacia, habida cuenta del uso al que están destinados*,

¹³ 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 la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, DO L 156 de 25.6.2003, p. 17.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0538:ES:HTML>



absteniéndose de sustituir su propia acción, de modo que puedan desempeñar plenamente su papel». La Comisión facilitó a la demandante un enlace con el Informe anual antes mencionado. Por último le informó de que, a menos de que se presentaran nuevas pruebas, tenía la intención de cerrar la denuncia por infracción en un plazo de cuatro semanas.

15. El 25 de enero de 2011, la Comisión comunicó a la demandante que había cerrado la denuncia por infracción CHAP(2010)02282.

16. La demandante acudió al Defensor del Pueblo por considerar que la postura de la Comisión no era satisfactoria.

El objeto de la investigación

17. En su reclamación inicial, la demandante alegaba que la Comisión no había abierto un procedimiento de infracción contra España en relación con todas las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (en lo sucesivo, la «alegación inicial»). Sostenía que la Comisión debería iniciar un procedimiento de infracción en relación con la totalidad de su denuncia por incumplimiento (en lo sucesivo la «demanda inicial»).

18. Durante la investigación, la alegación y demanda iniciales de la demandante fueron reformuladas y sustituidas como sigue:

Alegaciones:

1. La Comisión no ha motivado suficientemente el cierre de la denuncia por infracción CHAP(2010)02282 en lo que se refiere al derecho de acceso público a información medioambiental.

2. La Comisión no ha respondido a los argumentos de la demandante relativos al supuesto acoso a los ciudadanos que ejercen sus derechos derivados del Convenio de Aarhus.

Demandas:

1. La Comisión debería reabrir la denuncia por infracción CHAP(2010)02282 en lo que se refiere al derecho de acceso a información medioambiental.

2. La Comisión debería responder también a los argumentos de la demandante relativos al supuesto acoso a los ciudadanos que ejercen sus derechos derivados del Convenio de Aarhus.

19. En sus comentarios sobre el informe de la Comisión, la demandante señalaba que esta última no hizo referencia en ningún momento a las preguntas formuladas por varios eurodiputados sobre el proyecto de refinería de petróleo en Extremadura. Consideraba que la Comisión debería haber cambiado su posición en el sentido expuesto en el apartado 12. Puesto que esta cuestión no forma parte de la investigación del Defensor del Pueblo, éste no se pronunciará al respecto. Si la demandante desea impugnar ante el Defensor del Pueblo la postura de la Comisión sobre la refinería de petróleo de Extremadura, puede presentar una reclamación al respecto.



La investigación

20. La investigación del Defensor del Pueblo se realizó en dos etapas.

21. En la primera etapa, el 26 de enero de 2011 los servicios del Defensor del Pueblo Europeo contactaron por teléfono y correo electrónico con los servicios competentes de la Comisión, con el fin de encontrar una solución rápida a la alegación y demanda iniciales de la demandante. Los servicios del Defensor pidieron a los de la Comisión que completaran las explicaciones ya proporcionadas a la demandante sobre las razones para archivar la denuncia CHAP(2010)02282. A resultas de ello, el 2 de febrero de 2011 la Comisión escribió a la demandante y remitió una copia de su carta al Defensor del Pueblo Europeo. Posteriormente, la demandante comunicó al Defensor, el 10 de febrero de 2011, que las explicaciones facilitadas hasta entonces por la Comisión no le satisfacían.

22. El 11 de abril de 2011, el Defensor del Pueblo Europeo inició la segunda etapa de su investigación, reformulando la alegación y demanda iniciales de la demandante e incluyendo en la investigación las alegaciones y demandas que se describen en el apartado 18. El Defensor del Pueblo pidió a la Comisión un informe sobre las alegaciones y demandas modificadas. En esa misma fecha, el Defensor del Pueblo Europeo informó de ello al demandante y le explicó que no encontraba motivos para llevar a cabo una investigación sobre el resto de sus argumentos contra la Comisión, ya que ésta había respondido adecuadamente a los mismos en su escrito de 2 de febrero de 2011.

23. La Comisión presentó su informe el 19 de julio de 2011. El Defensor del Pueblo Europeo remitió dicho informe a la demandante el 21 de julio de 2011, invitándola a presentar sus comentarios, lo que ésta hizo al día siguiente.

Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo

A. Alegación sobre la falta de motivación suficiente del archivo de la parte de la denuncia por infracción CHAP(2010)02282 relativa al acceso a la información medioambiental, y demanda correspondiente

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

24. La Comisión expuso sus argumentos en la respuesta remitida a la demandante en el marco de la primera etapa de la investigación y en el informe enviado al Defensor del Pueblo Europeo el 19 de julio de 2011. La demandante expuso sus argumentos en sus comentarios de 10 de febrero de 2011 sobre la respuesta de la Comisión, y en sus comentarios de 22 de julio de 2011 sobre el informe de la Comisión.



25. En su respuesta a la demandante de 2 de febrero de 2011, la Comisión recuerda que el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/4/CE¹⁵ establece que la persona que considere que su solicitud de acceso a información medioambiental no se ha tratado de forma adecuada debe tener acceso a «*un procedimiento en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan ser reconsiderados por esa u otra autoridad pública o recurridos administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley*» (el «recurso administrativo») y «*a un procedimiento de recurso ante un tribunal de justicia u otra entidad independiente e imparcial creada por la ley, en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan recurrirse y cuyas decisiones puedan ser firmes*» (el «recurso judicial»). La Comisión señaló que España había transpuesto correctamente estas disposiciones a su derecho nacional¹⁶ y, por consiguiente, la demandante tenía acceso a vías nacionales de recurso contra la tramitación incorrecta de su solicitud de información medioambiental.

26. La Comisión estimó que la denuncia por infracción de la demandante no había demostrado que había hecho uso de dichos recursos. Por otra parte, la Comisión señaló que los jueces nacionales tienen la facultad de reexaminar la legalidad de la conducta administrativa a nivel nacional, y que la Comisión solamente debe supervisar si los recursos a disposición de los ciudadanos funcionan correctamente.

27. En sus comentarios sobre la respuesta de la Comisión antes mencionada, la demandante alegó que la Comisión se equivocaba al afirmar que la demandante no había hecho uso de las vías de recurso nacionales. Al contrario, la demandante consideraba que de las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus adjuntas a su denuncia por infracción se desprendía claramente que había agotado las vías de recurso administrativo y se le había negado acceso a los recursos judiciales en dos ocasiones. La demandante declaró que había acudido igualmente al Defensor del Pueblo español, que había cerrado su denuncia sin identificar violación alguna de los derechos de los ciudadanos por parte de las autoridades españolas.

28. En su informe, la Comisión señalaba que siempre sigue con gran interés las comunicaciones presentadas ante el Comité de Cumplimiento y las deliberaciones de este último, y que, como práctica general, examina detenidamente los elementos recogidos en las conclusiones del Comité al decidir si debe adoptar una acción en contra del Estado miembro de que se trate. Sin embargo, en el presente caso, las cuestiones principales, incluidas la relativa al acceso a la información medioambiental, ya se estaban examinando en el marco de una investigación en curso efectuada por la Comisión. Durante dicha investigación, la Comisión había solicitado a España información sobre los procedimientos de recurso en materia medioambiental y, en particular, sobre la protección judicial de los derechos de participación del público en dicha materia.

29. Por esta razón, la Comisión no propuso iniciar una nueva investigación centrada específicamente en las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el caso de la demandante, como deseaba esta última.

¹⁵ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, DO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

¹⁶ 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.



Sin embargo, declaró que tendría en cuenta estas conclusiones en la investigación en curso antes mencionada como «*material [adicional] en el que basar los argumentos presentados*» en ese marco.

30. En relación con la cuestión de si la demandante había agotado los recursos internos disponibles en la legislación nacional para proteger el derecho de acceso a la información medioambiental, la Comisión mantuvo su opinión de que no lo había hecho. La Comisión estimó que ni el Convenio de Aarhus ni la Directiva 2003/4/CE imponen la obligación de que el acceso a la justicia sea gratuito en estos casos. Según sus propias declaraciones y las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, a la demandante se le había denegado únicamente el acceso gratuito a la justicia, pero no el acceso a los recursos judiciales en sí mismos. Por consiguiente, la Comisión mantuvo la postura que había expresado en su respuesta a la demandante de 2 de febrero de 2011, en el sentido de que ésta no había facilitado información que permitiera a la Comisión concluir que había agotado todos los recursos disponibles de ámbito nacional.

31. En conclusión, la Comisión declaró que, aunque había cerrado la denuncia por infracción de la demandante, existe una investigación general en curso sobre los temas planteados, en la que se tomará en consideración la información facilitada. La Comisión se comprometió a comunicar a la demandante el resultado de dicha investigación.

32. En sus comentarios sobre el informe de la Comisión, la demandante alegaba que, al adoptar la precedente posición sobre el acceso a los recursos judiciales, la Comisión había ignorado las conclusiones del Comité de Cumplimiento relativas al sistema español de asistencia jurídica gratuita. El Comité concluyó que el sistema español de asistencia jurídica gratuita aplicable a las ONG es sumamente restrictivo para las pequeñas ONG y encierra contradicciones. El mencionado sistema permitía conceder asistencia jurídica gratuita a las «*entidades de utilidad pública*». Sin embargo, para que una entidad sea considerada como tal, tiene que cumplir estrictos requisitos financieros, que van en contra del «*significado inherente de la asistencia jurídica gratuita, que pretende facilitar el acceso a la justicia para los más débiles desde el punto de vista financiero*». Así pues, el Comité había concluido que España no había establecido los mecanismos de asistencia adecuados para eliminar o reducir los obstáculos financieros para acceder a la justicia y para garantizar vías de recurso justas y equitativas.

Análisis del Defensor del Pueblo

33. El Defensor del Pueblo Europeo recuerda desde un principio la jurisprudencia establecida del Tribunal de Justicia de la UE, según la cual, la Comisión no tiene la obligación de iniciar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro, ya que en esta materia cuenta con poderes discrecionales. Estos poderes discrecionales excluyen el derecho de los ciudadanos a solicitar a la Comisión que adopte una posición determinada¹⁷. La

¹⁷ Asuntos 247/87 de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit c Comisión* [1989] Recop. 291, apartado 11; C-59/96 P de 16 de septiembre de 1997, *Koelman c Comisión* [1997] Recop. I-4809, apartado 58; C-422/97 P de 17 de julio de 1998, *Safeba c Comisión* [1998] Recop. I-4913, apartado 42; T-202/02 de 14 de enero de 2004, *Makedoniko c Comisión*, [2004] Recop. II-181, apartado 46; C-171/05 P de 23 febrero de 2006, *Piau c Comisión* [2006] apartado 53; T-375/07 R de 7 enero de 2008, *Pellegrini c. Comisión* [2008], apartado 26.



Comisión también está facultada a recurrir al procedimiento más adecuado en cada caso.

34. Sin embargo, el Defensor del Pueblo subraya que los principios de buena administración exigen que la Comisión no ejerza sus poderes discrecionales de forma arbitraria, lo que significa que la Comisión debe, en primer lugar, explicar a los denunciantes en los asuntos de infracción por qué ha elegido una línea de conducta y no otra, y en segundo lugar, asegurar el respeto de los derechos procesales de los denunciantes que la propia Comisión les concede en su Comunicación de 2002 al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo¹⁸.

35. De ello se desprende que los denunciantes tienen el derecho a ser informados sobre los motivos que han llevado a la Comisión a desestimar una denuncia y a archivar un procedimiento de infracción. Estas razones no sólo deben ser correctas, sino que deben ser claras e inequívocas¹⁹. Como ya ha declarado en otras ocasiones el Defensor del Pueblo Europeo, al proporcionar una explicación adecuada de sus decisiones discretionales, la Comisión puede mejorar las relaciones con los ciudadanos, aumentar su legitimidad y reforzar su eficacia en su calidad de guardiana de los Tratados²⁰.

36. En el presente caso, la Comisión explicó claramente en su informe que había incluido la cuestión del acceso a la información medioambiental en su investigación en curso sobre España. Asimismo señaló que ya había solicitado información a las autoridades españolas sobre los procedimientos de revisión y, en particular, sobre la protección judicial.

37. Por consiguiente, resulta evidente que la Comisión ya se ocupa de las preocupaciones de la demandante respecto al acceso a la información medioambiental en España, aunque no abrió una investigación separada sobre su denuncia por infracción. La Comisión se ha comprometido formalmente a tener en cuenta los elementos presentados por la demandante y las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en su investigación en curso. Esta declaración por sí sola es suficiente para contradecir la afirmación de la demandante en el sentido de que la Comisión ha ignorado las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus.

38. Cabe recordar a este respecto que el papel de la Comisión en tanto que guardiana de los Tratados es velar por que los Estados miembros cumplan la legislación de la UE, y no abordar la situación individual de los demandantes. Una investigación general sobre estos temas en España parece constituir un medio perfectamente apto para alcanzar este objetivo y su misma existencia explica por qué no es necesario iniciar otra investigación sobre el mismo tema, basada en un caso particular. Sin embargo, este hecho no viola los derechos individuales de la demandante. De hecho, si la Comisión llevará el procedimiento general en curso a la fase judicial, la demandante podría utilizar ante los tribunales nacionales competentes una eventual decisión sobre la aplicación general en España de las disposiciones de la UE en cuestión. La demandante podría buscar la ejecución de una sentencia de «carácter general» en relación con la situación concreta objeto de su reclamación.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario, DO C 244 de 10.10.2002, p. 5.

¹⁹ Decisión del Defensor del Pueblo en el asunto 1528/2006/(GG)(WP)VL, apartado 120.

²⁰ Decisión del Defensor del Pueblo en el asunto 1623/2009/TS, apartados 25 a 27.



39. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo estima que, en su informe, la Comisión ha facilitado a la demandante una explicación adecuada de los motivos que la llevaron a archivar su denuncia por infracción en lo que concierne el derecho de acceso a la información medioambiental. El Defensor del Pueblo lamenta, no obstante, que en su carta previa al cierre de 10 de diciembre de 2010 y en su respuesta a la demandante de 2 de febrero de 2011, la Comisión no facilitara estas explicaciones de forma tan clara y completa como lo hizo en su informe sobre la presente reclamación.

40. Por otra parte, el Defensor del Pueblo señala que, al tramitar la denuncia por infracción de la demandante, la Comisión siguió los pasos procesales correctos y cumplió «*las medidas administrativas a favor del denunciante*» contempladas en su Comunicación de 2002.

41. En primer lugar, la Comisión registró la denuncia por infracción, acusó recibo y comunicó a la denunciante el número de asunto en un plazo de diez días naturales a partir de la recepción de su carta de 19 de julio de 2011 (puntos 3²¹ y 4²² de la Comunicación); adoptó una decisión en relación con la denuncia en un plazo de seis meses a partir su fecha de registro (punto 8²³ de la Comunicación); notificó previamente a la denunciante su intención de cerrar la denuncia y le concedió cuatro semanas para presentar sus comentarios sobre esa decisión (punto 10²⁴ de la Comunicación) y, por último, comunicó a la denunciante por escrito el cierre de la denuncia (punto 9²⁵ de la Comunicación). En particular, en relación con el registro, el Defensor del Pueblo Europeo observa con satisfacción que el proceder de la Comisión coincide con los compromisos que asumió en el marco de la investigación de oficio OI/3/2009/MHZ²⁶ del Defensor del Pueblo.

²¹ «*Todos los escritos que puedan ser objeto de instrucción como denuncias se registrarán en el registro central de denuncias cuya llevanza corresponderá a la Secretaría General de la Comisión*».

²² «*Todo escrito será objeto de un primer acuse de recibo por la Secretaría General de la Comisión en un plazo de quince días hábiles a partir de su recepción*.

Los escritos registrados como denuncia serán objeto de un acuse de recibo suplementario por la Secretaría General de la Comisión en un plazo de un mes a partir del envío del primer acuse de recibo. Este acuse de recibo mencionará el número del expediente de denuncia...»

²³ «*Por regla general, los servicios de la Comisión instruirán las denuncias registradas con miras a adoptar una decisión de emplazamiento o de archivo en un plazo máximo de un año a partir del registro de la denuncia por la Secretaría General*».

²⁴ «*... cuando un servicio de la Comisión prevea proponer el archivo de un expediente de denuncia, informará previamente al denunciante mediante carta, indicando las razones en que se base para proponer dicho archivo e invitará al denunciante a formular sus eventuales observaciones en un plazo de cuatro semanas*».

²⁵ «*Se informará al denunciante por escrito de la decisión tomada por la Comisión sobre el expediente de infracción vinculado a su denuncia. Lo mismo ocurrirá con las decisiones ulteriores de la Comisión sobre este expediente*».

²⁶ En ese asunto, la postura inicial de la Comisión era que, en las denuncias por infracción relacionadas con el acceso a la información medioambiental en los Estados miembros, la Comisión ni siquiera registraría un escrito como denuncia, a menos que se hubieran agotado todos los recursos nacionales. Tras la invitación del Defensor del Pueblo a que reconsiderara su posición, la Comisión declaró que, a menos que se hubieran agotado todos los mecanismos nacionales de revisión, resulta inadecuado en términos generales «*tratar la correspondencia acerca de la denegación de acceso a información medioambiental en los Estados miembros como una denuncia que exija que la Comisión se ponga en contacto con las autoridades nacionales*». No obstante, la Comisión acordó registrar los escritos sobre estas cuestiones como denuncias por infracción, cuando resulte adecuado dicho registro, y comunicar al denunciante, tras el registro de



42. El Defensor del Pueblo confía en que la Comisión no sólo informará a la demandante del resultado final de su investigación general en curso, como se comprometió en su informe, sino también de todas las medidas adoptadas en relación con la misma, de acuerdo con el punto 7 de la Comunicación. Esta conducta sería constructiva y favorable al ciudadano. El Defensor del Pueblo formulará un comentario adicional al respecto más adelante.

43. A la luz de cuanto antecede, el Defensor del Pueblo considera que no es necesario realizar nuevas investigaciones con respecto a la primera alegación y primera demanda de la demandante.

B. Alegación sobre la falta de respuesta al argumento relativo al presunto acoso de ciudadanos que hacen uso de los derechos que les concede el Convenio de Aarhus, y demanda correspondiente

44. En sus comentarios de 10 de febrero de 2011 sobre la respuesta de la Comisión, remitidos al Defensor del Pueblo en el marco de la primera etapa de su investigación, la demandante insistía en que la Comisión nunca tuvo en cuenta la infracción por parte de España de la disposición del Convenio de Aarhus que prohíbe que se acose a los ciudadanos que ejercen los derechos concedidos por ese Convenio, infracción que figura entre las conclusiones del Comité de Cumplimiento. La demandante señalaba que ésta era la primera vez que el Comité de Cumplimiento concluía que un Estado había acosado a sus ciudadanos por ejercer derechos en materia medioambiental y avanzaba que «*la Unión Europea debería avergonzarse se ser la primera condenada por este tema...*»

45. En su informe sobre la reclamación, la Comisión señaló que no había abordado concretamente esta cuestión porque «*se trata de una cuestión de carácter general no contemplada en la legislación de la UE en materia de medio ambiente*». Asimismo menciona que existen varias medidas legales y administrativas en España para proteger a las personas contra la penalización, persecución o acoso por su participación en cuestiones contempladas en el Convenio, como disposiciones disciplinarias aplicables a los funcionarios públicos o disposiciones constitucionales en contra de la discriminación. La Comisión señaló igualmente medidas de aplicación más general, que también menciona el Comité de Cumplimiento, como la tipificación del acoso o la posibilidad procesal de incoar una denuncia a este respecto ante la administración, el ministerio público, la policía o el tribunal competente. La Comisión concluía diciendo que en España, «*[a]l igual que en la mayoría de los Estados miembros, el hostigamiento relativo a los derechos en materia medioambiental se tramita en la misma jurisdicción que cualquier otro tipo de hostigamiento*».

46. En sus comentarios, la demandante señala que los argumentos avanzados por la Comisión son, en su opinión, los mismos que los invocados por España ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, y que, según la demandante, fueron rechazados por este último.

la denuncia en la sección CHAP, que no se llevará a cabo una investigación a menos que el denunciante presente pruebas de que ha agotado los recursos nacionales.



47. La demandante estimaba que el artículo 3, apartado 8, del Convenio de Aarhus²⁷ debe interpretarse como una obligación de las Partes en el Convenio a «*iniciar los procedimientos que legalmente estén establecidos para protegerlos y corregir el incorrecto comportamiento de las administraciones que los hayan acosado o perseguido*». Consideraba igualmente que ésta es la interpretación que hace el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de esta disposición, que concluyó que «*los funcionarios de las autoridades locales insultaron públicamente a la comunicante en los medios de comunicación por su interés por actividades que podrían tener efectos negativos en el medio ambiente y de este modo... la Parte interesada no cumplió lo dispuesto en el artículo 3, apartado 8, del Convenio*». En opinión de la demandante, España es responsable de no adoptar las medidas adecuadas para corregir la conducta de los funcionarios de las autoridades locales que se critica en las conclusiones del Comité.

48. Por último, la demandante consideró que la Comisión «*se ha[bía] tomado la libertad de convertirse en un tribunal superior que pretende deslegitimar las decisiones*» adoptadas por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. Y avanzaba que, para desviarse de las conclusiones del Comité, debería haber seguido el procedimiento establecido en el artículo 16 del Convenio de Aarhus en lo referente a la resolución de disputas²⁸.

Análisis del Defensor del Pueblo

49. Como la propia demandante menciona en su escrito a la Comisión de 29 de diciembre de 2010, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus se pronunció sobre el caso concreto de la demandante. En particular, en relación con la cuestión del acoso, el Comité evaluó la situación concreta de las autoridades públicas de la localidad de la demandante que acosaron a sus miembros por ejercer sus derechos en materia medioambiental. El Defensor del Pueblo entiende que el Comité concluyó que el incumplimiento del Convenio de Aarhus por parte de España consistió precisamente en ese caso de acoso realizado por una autoridad pública.

50. Por ello, el Defensor del Pueblo no comprende que la demandante afirme que la Comisión rechazó las conclusiones del Comité de Cumplimiento, en la medida en que la Comisión no negó en ningún momento que podría haberse producido el acoso mencionado en las conclusiones del Comité. Por otra parte, el Defensor del Pueblo desea recordar que, en cualquier caso, la Comisión no está obligada a pronunciarse sobre casos individuales, sino sobre la cuestión general de si un Estado miembro cumple la legislación de la UE.

²⁷ «*Cada Parte velará porque las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afectará en modo alguno al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial*».

²⁸ «*1. Si surge una controversia entre dos o más Partes respecto de la interpretación o de la aplicación del presente Convenio, esas Partes se esforzarán por resolverla por medio de la negociación o por cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable. 2.... una Parte podrá declarar por escrito al Depositario que, en lo que respecta a las controversias que no se hayan resuelto conforme al apartado 1 supra, acepta como obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes en sus relaciones con cualquier Parte que acepte la misma obligación:*

a) El sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia;
b) El arbitraje, conforme al procedimiento definido en el anexo II».



51. Asimismo, el Defensor del Pueblo no comparte el punto de vista de la demandante de que el artículo 3, apartado 8, del Convenio de Aarhus obliga al propio Estado a perseguir los posibles casos de acoso, ni encuentra argumentos para sustentar tal punto de vista tanto en el texto del Convenio o en las conclusiones del Comité de Cumplimiento.

52. En cualquier caso, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión ha motivado correctamente su postura en este asunto, a saber, que el Convenio de Aarhus no exige que se adopten vías específicas de recurso para corregir los casos de acoso por ejercer derechos en materia medioambiental. El Defensor señala igualmente que en España existe una serie de recursos de carácter general, judiciales o no, que están a la disposición de la demandante y otras personas en su misma situación. Por consiguiente, no observa un caso de mala administración en la conducta de la Comisión relativa a la segunda alegación y segunda demanda de la demandante.

C. Conclusión

Sobre la base de su investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la cierra con las siguientes conclusiones:

El Defensor del Pueblo no ha identificado un caso de mala administración por parte de la Comisión en relación con la segunda alegación y segunda demanda de la demandante. El Defensor considera que no se justifican nuevas investigaciones sobre la primera alegación y primera demanda de la demandante.

Comentario adicional

El Defensor del Pueblo confía en que la Comisión no sólo comunicará oportunamente a la demandante el resultado final de su investigación en curso sobre cuestiones medioambientales en España, sino también cada nuevo paso realizado en relación con dicha investigación. De este modo, la Comisión cumpliría con lo dispuesto en el punto 7 de la Comunicación de 2002 y, al mismo tiempo, actuaría de una forma constructiva y favorable a los ciudadanos. Ello sentaría un ejemplo de buena administración.

Se informará de esta decisión a la demandante y a la Comisión.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Hecho en Estrasburgo el 17 -11- 2011