

Informe Especial del Defensor del Pueblo Europeo (aeropuerto de Viena)

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2013, sobre el Informe Especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación sobre la reclamación 2591/2010/GG contra la Comisión Europea (aeropuerto de Viena) (2012/2264(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Informe Especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo,
 - Visto el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
 - Vista su Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones¹, y, en particular, su artículo 3, apartado 7,
 - Visto el artículo 205, apartado 2, frase primera, de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Peticiones (A7-0022/2013),
- A. Considerando que el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea faculta al Defensor del Pueblo Europeo a recibir reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión relativas a casos de mala administración en las actividades de las instituciones u órganos de la Unión;
- B. Considerando que las reclamaciones presentadas por los ciudadanos de la UE constituyen una importante fuente de información sobre posibles infracciones del Derecho de la UE;
- C. Considerando que, de conformidad con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, «toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable»;
- D. Considerando que ni los Tratados ni el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo definen el concepto de «mala administración», lo que deja esta tarea en manos del Defensor del Pueblo, sujeto a la autoridad interpretativa del Tribunal de Justicia; que, en su primer Informe Anual, el Defensor del Pueblo presentó una relación no exhaustiva de conductas calificadas como mala administración;
- E. Considerando que, tras una petición del Parlamento para que definiera de forma clara y precisa el concepto de «mala administración», el Defensor del Pueblo Europeo, en su Informe anual de 1997, declaró que «se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que ha de atenerse obligatoriamente»;
- F. Considerando que esta definición fue completada por una declaración según la cual, cuando el Defensor «investiga si una institución u órgano comunitario ha actuado con arreglo a las normas y principios a que ha de atenerse obligatoriamente, su cometido primero y

¹ DO L 113 de 4.5.1994, p. 15.

fundamental es determinar si ha actuado de manera ajustada a Derecho»;

- G. Considerando que el Defensor del Pueblo supervisa asimismo la aplicación de los códigos de buenas prácticas administrativas que las instituciones han firmado y que expresan los principios generales del Derecho administrativo, incluidos elementos del principio de servicio, así como la Carta de Derechos Fundamentales, que es plenamente aplicable a todas las partes de la administración de la Unión;
- H. Considerando que, al presentar 18 informes especiales en 16 años y medio, el Defensor del Pueblo ha actuado hasta el momento en estrecha colaboración y de modo muy responsable, recurriendo a este tipo de informes dirigidos al Parlamento Europeo únicamente como herramienta política de último recurso y demostrando de este modo su disposición general para encontrar soluciones consensuadas;
- I. Considerando que el presente Informe Especial afecta al modo en que la Comisión trató una reclamación presentada en 2006 por veintisiete iniciativas ciudadanas contra lo que consideraban consecuencias negativas de la ampliación del aeropuerto de Viena;
- J. Considerando que el artículo 2 de la Directiva EIA¹ establece que «los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que [...] los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente [...] se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos»;
- K. Considerando que la Comisión concluyó que las obras de ampliación del aeropuerto se habían llevado a cabo sin contar con la evaluación de impacto ambiental (EIA) obligatoria, y que el 21 de marzo de 2007 dirigió un escrito de requerimiento a las autoridades austriacas por haber omitido dicha EIA; considerando que Austria, en su respuesta de 7 de mayo de 2007, no pudo refutar que las medidas en materia de infraestructuras en cuestión habían conducido y seguían conduciendo a un aumento significativo del tráfico aéreo y de las molestias debidas al tráfico aéreo sobre Viena, es decir, que estas medidas tenían importantes efectos medioambientales;
- L. Considerando que, teniendo en cuenta que las obras ya habían finalizado o estaban a punto de hacerlo, la Comisión prefirió —en lugar de llevar a Austria ante el TJUE— buscar un acuerdo con las autoridades austriacas que pudiera remediar en lo posible dicha omisión; considerando asimismo que la Comisión acordó con las autoridades austriacas que estas llevarían a cabo un EIA *ex post* para determinar, en particular, las medidas paliativas necesarias para reducir las consecuencias del ruido en la población residente en las proximidades del aeropuerto;
- M. Considerando que el Defensor del Pueblo aceptó la opción de la Comisión; que los reclamantes expresaron su descontento por el modo en que se había realizado la EIA *ex post*, criticando, en particular, que no hubieran tenido acceso al recurso judicial previsto en la Directiva EIA y que la autoridad encargada de la EIA —el Ministerio austriaco de Transporte— fuera la misma que había concedido previamente los permisos para la realización de las obras, por lo que estaba incurriendo en un conflicto de intereses;

¹ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada.

- N. Considerando que, tras su investigación, el Defensor del Pueblo consideró que no podía concluir que la Comisión hubiera garantizado la correcta realización de la EIA *ex post*; que, sin embargo, archivó el asunto, al considerar que no eran necesarias más acciones por su parte, dado que el procedimiento estaba en curso y que la Comisión había declarado que solo archivaría el procedimiento de infracción cuando considerase que las autoridades austriacas habían tomado las medidas necesarias;
- O. Considerando que en noviembre de 2010 los reclamantes se dirigieron nuevamente al Defensor del Pueblo, quien inició una segunda investigación en el transcurso de la cual examinó el expediente de la Comisión; que el Defensor del Pueblo consideró que el expediente no mostraba que las declaraciones realizadas por los reclamantes en el periodo de realización de la EIA *ex post* se hubieran examinado con las autoridades austriacas, ni que la decisión del Defensor del Pueblo sobre la primera reclamación hubiese dado lugar a nueva correspondencia, aparte de los informes sobre la EIA de Austria;
- P. Considerando que esta situación llevó al Defensor del Pueblo a concluir que la Comisión no había tenido en cuenta los resultados de su primera investigación, en particular que no había sido coherente en las respuestas remitidas al Defensor del Pueblo sobre la posibilidad de presentar un recurso legal contra la EIA *ex post* y que no había insistido en designar para la realización de la EIA a una entidad diferente al Ministerio de Transporte, que había autorizado las obras;
- Q. Considerando que el Defensor del Pueblo elaboró un proyecto de recomendación en el que instaba a la Comisión a reconsiderar su postura en relación con el tratamiento de la denuncia de infracción de los reclamantes sobre el aeropuerto de Viena y a corregir las deficiencias señaladas por el Defensor del Pueblo, y en el que señalaba que ello significaba que las nuevas medidas de la Comisión en el marco del procedimiento de infracción deben tener en cuenta la obligación de las autoridades nacionales de garantizar: i) que los reclamantes tengan la posibilidad de presentar un recurso, y ii) que se adopten medidas para abordar un claro conflicto de intereses en la aplicación de la Directiva 85/337/CEE;
- R. Considerando que la Comisión, en su respuesta al Defensor del Pueblo sobre la primera cuestión, alegó que había planteado la cuestión del recurso judicial a las autoridades austriacas, pero había aceptado la posición de estas según la cual ello habría planteado problemas en términos de Derecho procesal nacional, y señaló que las autoridades austriacas se habían comprometido a garantizar que los efectos acumulativos de las obras, que habían sido objeto únicamente de una evaluación *ex post*, se tendrían plenamente en cuenta en la EIA de una nueva tercera pista, evaluación que podría someterse a un control judicial pleno;
- S. Considerando que el argumento de la Comisión sobre una segunda alegación de mala administración fue que la Directiva EIA no prevé disposiciones relativas al reparto de competencias en relación con el procedimiento EIA que debe realizarse en los Estados miembros; que, según el principio de subsidiariedad, son los Estados miembros, responsables de la organización de su propia administración, quienes deben decidir cuál es la autoridad competente para los procedimientos establecidos en la Directiva EIA, y que un principio general del Derecho administrativo en todos los Estados miembros es que la autoridad que ha adoptado una decisión ilegal que haya sido objeto de un recurso administrativo o de una sentencia judicial es la responsable de corregir la situación;
- T. Considerando que el proyecto de recomendación no surtió efecto, y que el Defensor del

Pueblo consideró que el presente caso constituía un ejemplo de una situación en la que la Comisión no había tomado las medidas correctivas adecuadas ante una clara infracción del Derecho de la UE, al asegurar que la EIA *ex post* se había realizado de forma imparcial, ni había dado un seguimiento adecuado a la recomendación del Defensor sobre el recurso judicial contra dicha evaluación;

- U. Considerando que el Defensor del Pueblo consideró, por lo tanto, apropiado remitir el asunto al Parlamento;
- V. Considerando que la Comisión aprobó una propuesta de revisión de la Directiva EIA el 26 de octubre de 2012; que la Comisión de Asuntos Jurídicos ha elaborado un informe de iniciativa legislativa en el que solicita un reglamento general de procedimiento administrativo para la administración de la UE;

Recomendación del Defensor del Pueblo Europeo

1. Acoge con satisfacción el Informe Especial del Defensor del Pueblo, en el que destaca cuestiones importantes sobre los problemas relativos a la aplicación de la Directiva EIA y al desarrollo del procedimiento de infracción;
2. Recuerda que la mala administración se produce cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o los principios a que ha de atenerse obligatoriamente;
3. Toma nota de que los supuestos casos de mala administración se referían a la actuación de la Comisión en el procedimiento de infracción seguido contra Austria, en particular por no haber garantizado que la autoridad que había emitido los permisos de obras sin la necesaria evaluación de impacto ambiental no fuera responsable de la realización de la EIA *ex post* y que el reclamante tuviera acceso a un recurso judicial contra esa evaluación;
4. Destaca que en este Informe Especial no se aborda la cuestión de si las autoridades austriacas actuaron de modo incorrecto, sino que se centra en que la Comisión incumplió sus obligaciones al investigar y actuar en relación con una reclamación que había recibido y en su respuesta a las peticiones y recomendaciones del Defensor del Pueblo desde su primera investigación del presente caso;
5. Comparte la preocupación del Defensor del Pueblo sobre los posibles efectos negativos de los conflictos de intereses al efectuar evaluaciones de impacto ambiental, y está de acuerdo en que deben buscarse los medios para abordar esta cuestión, al tiempo que comprende las preocupaciones de la Comisión en cuanto a si se habría excedido en sus competencias si hubiera requerido a las autoridades austriacas que designaran a otra entidad para efectuar la EIA *ex post*;
6. Aconseja a las autoridades competentes de los Estados miembros que presten atención a los posibles conflictos de intereses ya presentes en la situación actual del Derecho y se preparen para las posibles modificaciones del Derecho de la UE en este ámbito; destaca la función de los defensores del pueblo nacionales como importantes mediadores que ayudan a los ciudadanos a actuar contra posibles conflictos de intereses y casos de mala administración en las administraciones de los Estados miembros;
7. Considera, en relación con la segunda alegación del Defensor del Pueblo, que la inclusión honesta, activa e integradora de la población local en la aplicación de la Directiva EIA es de

todo punto esencial, y considera, por tanto, que antes de la ejecución de proyectos con repercusiones importantes para el medio ambiente local y la salud humana, deben ponerse en marcha procedimientos de mediación abiertos y transparentes; reconoce, en este contexto, la mediación pública anterior a la EIA sobre la construcción de una tercera pista del aeropuerto de Viena, en la que también se evaluaron los efectos acumulativos —por ejemplo, los ruidos molestos— de las ampliaciones que desencadenaron el procedimiento de infracción de que se trata y que pueden ser objeto de un procedimiento de revisión total;

8. Comparte la opinión del Defensor del Pueblo Europeo de que mantener y actualizar registros claros forma parte de la buena administración, ya que, por ejemplo, ello permite al Defensor del Pueblo comprobar que se han tenido debidamente en cuenta sus recomendaciones;
9. Considera que también es recomendable, como elemento importante de la buena práctica administrativa, mantener una correspondencia apropiada, clara y coherente con los denunciantes durante los procedimientos de infracción y con el Defensor del Pueblo durante sus investigaciones;
10. Acoge con satisfacción la declaración de la Comisión según la cual tiene previsto mejorar sus prácticas en relación con ambas cuestiones —registros escritos y correspondencia exhaustiva— con el fin de evitar los problemas de comunicación que se han dado en el caso que nos ocupa;
11. Subraya que ni la Comisión ni las autoridades austriacas han infringido la legislación europea vigente cuando realizaron la EIA *ex post*, que se basó en un procedimiento *sui generis* negociado *ad hoc*; señala, no obstante, que este procedimiento, para el que el Derecho de la UE no prevé ningún fundamento jurídico, debe considerarse excepcional y una consecuencia de un incumplimiento anterior de la Directiva, que no se ha podido solucionar;
12. Considera que la Comisión, en sus negociaciones con las autoridades austriacas, podría haber hecho mayores esfuerzos por lo que respecta al acceso a un recurso judicial, teniendo en cuenta la transposición de las disposiciones pertinentes (artículo 10 bis) en la legislación austriaca en 2005, así como en relación con el conflicto de intereses en el ministerio austriaco competente, teniendo en cuenta el principio general de la jurisprudencia de la UE de que no solo debe respetarse el tenor de la ley, sino que también han de tomarse en consideración la finalidad y el espíritu de la legislación;

Asunto sobre el aeropuerto de Viena, revisión de la Directiva EIA y reglamento relativo a la buena administración

13. Considera que las circunstancias que dieron lugar a la apertura del procedimiento de infracción de la Comisión y, por consiguiente, a la reclamación presentada ante el Defensor del Pueblo Europeo plantean serias dudas en relación con la aplicación por parte de un Estado miembro —en este caso Austria— de la Directiva 85/337/CEE en ese momento; acoge con satisfacción que la revisión que tuvo lugar en 2009 de la ley federal austriaca por la que se transpone la Directiva EIA tuviera debidamente en cuenta, entre otros factores, las conclusiones del procedimiento de infracción y adaptara, por lo tanto, la legislación austriaca al Derecho de la UE en esta materia;
14. Recuerda que, a lo largo de los años, la Comisión de Peticiones ha tenido conocimiento de

varios casos en los que, al parecer, algunos Estados miembros han autorizado la realización de proyectos sin la necesaria EIA;

15. Considera que, en los casos en que sea muy probable que los proyectos incumplan los requisitos básicos de la Directiva EIA, es conveniente que los ciudadanos interesados dispongan de instrumentos jurídicos eficaces para poder solicitar a la autoridad responsable de la EIA una aclaración inmediata sobre la conformidad de los proyectos con las normas de la UE, a fin de evitar daños medioambientales irreversibles por la ejecución de estos proyectos;
16. Observa asimismo que en la actual Directiva EIA no figura la noción de EIA *ex post*, y que la Comisión negoció este instrumento en un intento de abordar una situación de hecho en la que ya se habían concedido los permisos y se habían realizado las obras;
17. Señala que en el asunto del aeropuerto de Viena se ponen de manifiesto algunas carencias de la actual Directiva EIA, como, por ejemplo, la forma en que se deben abordar proyectos que son prácticamente irreversibles por estar ya ejecutados, con la posibilidad de que ya se hayan causado daños ambientales, y el problema de los conflictos de intereses en las autoridades competentes, como se alega en el caso actual;
18. Hace referencia al Informe Anual de 2001 de la Comisión de Peticiones, en el que se destaca la necesidad de garantizar la objetividad y la imparcialidad de las EIA; recuerda que se pidió a la Comisión que garantizara el refuerzo de la «Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental mediante el establecimiento de parámetros más transparentes sobre la independencia de los estudios de expertos, los umbrales comunes de la UE, un período de tiempo máximo para el proceso —que incluya la consulta pública eficaz—, el requisito de justificar las decisiones, la evaluación obligatoria de las alternativas razonables y un mecanismo de control de calidad»;
19. Acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva EIA con el fin de reforzarla; expresa su compromiso de colaborar plenamente con la Comisión y el Consejo en este procedimiento, con el fin de garantizar que esta importante Directiva cumple sus fines de un modo cada vez más eficiente y objetivo¹;
20. Observa que la actual Directiva no incluye obligaciones relativas a la objetividad y la imparcialidad de las autoridades responsables de la autorización y no establece requisitos para las entidades que realizan una EIA; señala que no contiene ninguna disposición sobre el modo de proceder cuando un proyecto ya se ha ejecutado o está próximo a su finalización o sobre cómo los interesados, por medio de un procedimiento claro y no burocrático, pueden obtener de la autoridad responsable de la EIA aclaraciones inmediatas sobre la conformidad con las normas de la UE de los proyectos que muy probablemente incumplirán disposiciones básicas de la Directiva EIA; considera, por consiguiente, que la revisión de la Directiva EIA constituye una buena oportunidad para introducir dichos requisitos y disposiciones;
21. Considera que este caso demuestra asimismo que, además de las medidas para reforzar las disposiciones de la Directiva EIA, se necesitan procedimientos más claros para los procedimientos de infracción, de preferencia mediante la adopción de un reglamento general sobre procedimientos administrativos para la administración de la UE, reforzando

¹ COM(2012)0628.

de este modo la posición del denunciante; considera que tal reglamento constituiría un medio adecuado de precisar las obligaciones de las autoridades en su comunicación con los denunciantes en un expediente de infracción o con los órganos que representan a los ciudadanos europeos, como la Comisión de Peticiones y el Defensor del Pueblo, introduciendo, en particular, la obligación de responder cuanto antes a las recomendaciones del Defensor del Pueblo, para evitar errores de interpretación como los que han tenido lugar en el presente caso;

o

o o

22. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, al Defensor del Pueblo Europeo, a la Red Europea de Defensores del Pueblo y a los Parlamentos de los Estados miembros.