



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 15 de octubre de 2015\*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Artículo 11 — Directiva 2010/75/UE — Emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) — Artículo 25 — Acceso a la justicia — Normativa procesal nacional no conforme»

En el asunto C-137/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, interpuesto el 21 de marzo de 2014,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. C. Hermes y G. Wilms, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

**República de Austria**, representada por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos y J.-C. Bonichot, y Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de marzo de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de mayo de 2015;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Con su recurso la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), y del artículo 25 de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334, p. 17), al limitar:
  - la anulación de las decisiones administrativas sujetas a la Directiva 2011/92 y a la Directiva 2010/75, únicamente a los supuestos en los que se demuestre la lesión de un derecho subjetivo [artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa (Verwaltungsgerichtsordnung; en lo sucesivo, «Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa»)]);
  - la anulación de las decisiones por vicios de procedimiento, a los supuestos de omisión de la evaluación o del examen previo del impacto medioambiental [artículo 4, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente previstos en la Directiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), de 7 de diciembre de 2006 (BGBl. 2006 I, p. 2816), según su modificación por la Ley de 21 de enero de 2013 (en lo sucesivo, «Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación»)] y a los supuestos en los que el demandante acredite una relación de causalidad entre el vicio de procedimiento y el resultado de la decisión, así como la afectación de la posición jurídica del demandante [artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz; en lo sucesivo, «Ley de procedimiento administrativo»), puesto en relación con el artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa];
  - la legitimación activa y el alcance del control jurisdiccional, a las objeciones que ya se hayan formulado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión (artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, y artículo 73, apartado 4, de la Ley de procedimiento administrativo);
  - en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, la legitimación activa de las asociaciones medioambientales, a la invocación de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares (artículo 2, apartado 1, puesto en relación con el artículo 5, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación);
  - en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, el alcance del control jurisdiccional instado mediante los recursos interpuestos por asociaciones medioambientales, a la observancia de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares (artículo 2, apartado 1, puesto en relación con el artículo 5, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación), y

— al excluir en general del ámbito de aplicación de la legislación nacional los procedimientos administrativos iniciados antes del 25 de junio de 2005 (artículo 5, apartados 1 y 4, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación).

## Marco jurídico

### *El Derecho de la Unión*

2 El artículo 11 de la Directiva 2011/92 prevé:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

- a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente,
- b) que aleguen el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

2. Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.

3. Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. [...]

4. Las disposiciones del presente artículo no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

5. Para aumentar la eficacia de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros garantizarán que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.»

3 El artículo 25 de la Directiva 2010/75 dispone:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones sujetas al artículo 24, cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

- a) que tengan un interés suficiente;

b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo.

2. Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.

3. Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho.

[...]

4. Los apartados 1, 2 y 3 no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

5. Los Estados miembros garantizarán que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.»

#### *Derecho alemán*

La Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa

4 A tenor del artículo 42 de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa:

«1. Podrá solicitarse mediante recurso la anulación de un acto administrativo, o que se condene a la Administración a adoptar un acto administrativo cuando hubiera denegado u omitido su adopción.

2. Salvo disposición en contrario, el recurso sólo será admisible cuando el demandante alegue que sus derechos han sido lesionados por el acto administrativo impugnado, o por la denegación u omisión de su adopción.»

5 El artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa está así redactado:

«El tribunal anulará el acto administrativo, y en su caso la resolución sobre el recurso contra éste, cuando el acto sea ilegal y a causa de ello se hayan lesionado los derechos del recurrente. [...]»

La Ley de procedimiento administrativo

6 Según el artículo 24 de la Ley de procedimiento administrativo:

«1. La autoridad practicará de oficio la instrucción acerca de los hechos y determinará la naturaleza y el alcance de la instrucción. No le vincularán los argumentos y solicitudes de prueba de los interesados.

2. La autoridad tendrá en cuenta todas las circunstancias pertinentes para el asunto, incluidas las favorables para los interesados.

3. La autoridad no podrá denegar la admisión de declaraciones o peticiones comprendidas en su ámbito de competencia por considerarlas materialmente inadmisibles o infundadas.»

7 El artículo 44 de la Ley de procedimiento administrativo prevé:

«1. Es nulo todo acto administrativo cuando esté viciado por un error particularmente grave de carácter manifiesto, conforme a una apreciación razonable de todas las circunstancias pertinentes.

2. Con independencia de que concurran los requisitos mencionados en el apartado 1, se considerará nulo todo acto administrativo

- que se haya adoptado por escrito o por vía electrónica sin que se designe con claridad la autoridad que lo dicta;
- que, en virtud de un disposición legal, sólo pueda adoptarse a través de la entrega de un documento, pero no cumpla tal requisito formal;
- que haya adoptado una autoridad excediendo los límites de su competencia, en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, y sin estar habilitada para ello;
- que, por razones materiales, no sea ejecutable;
- que exija la comisión de un acto ilegal constitutivo de un delito o castigado con una multa;
- que sea contrario a las buenas costumbres. [...]»

8 El artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo dispone:

«No se podrá solicitar la anulación de un acto administrativo que no sea nulo de pleno derecho en virtud del artículo 44 por la única razón de que se haya adoptado con infracción de reglas de procedimiento, de forma o de competencia [territorial], cuando sea evidente que dicha infracción no ha influido en el fondo de la decisión.»

9 El artículo 73 de la Ley de procedimiento administrativo tiene la siguiente redacción:

«1. El responsable del proyecto deberá remitir el plan a la autoridad encargada de tramitar la información pública con vistas a iniciar el procedimiento correspondiente. El plan comprenderá dibujos y explicaciones que muestren el proyecto, las razones de su concepción y los terrenos e instalaciones afectados por el proyecto.

2. Dentro del mes siguiente a la recepción del plan completo, la autoridad encargada de tramitar la información pública solicitará a las autoridades administrativas que tengan competencia en el sector afectado por el proyecto que presenten sus observaciones, y dispondrá lo necesario para que se dé publicidad al plan en los municipios en los que el proyecto pueda tener repercusiones.

3. En el plazo de tres semanas a partir de su recepción, los municipios a los que se refiere el apartado 2 deberán poner el plan a disposición del público durante un plazo de un mes. [...]

3 bis. Las autoridades administrativas a las que se refiere el apartado 2 deberán presentar sus observaciones en el plazo que fije la autoridad encargada de tramitar la información pública, que no podrá exceder de tres meses. Las observaciones presentadas tras el término del plazo mencionado en la primera frase se deberán tener en cuenta si la autoridad competente para la aprobación del plan tiene o habría debido tener conocimiento de las cuestiones planteadas o si éstas son relevantes para la legalidad de la decisión. Por lo demás, se podrán tener en cuenta esas observaciones.

4. En el plazo de dos semanas a partir del término del plazo de publicación, toda persona a cuyos intereses afecte el proyecto podrá formular, por escrito o por comparecencia documentada en acta, sus objeciones al plan ante el municipio o la autoridad encargada de tramitar la información pública.[...] Una vez transcurrido el plazo para la presentación de objeciones, no se admitirá ninguna objeción que no se sustente en títulos particulares de Derecho privado, lo que se advertirá en el anuncio de publicación o en la comunicación del plazo para la presentación de objeciones. Las asociaciones que, en virtud del reconocimiento derivado de otras disposiciones legales, estén habilitadas para interponer recursos con arreglo a la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa (Verwaltungsgerichtsordnung) contra la decisión a la que se refiere el artículo 74, podrán presentar observaciones en el plazo mencionado en la primera frase. [...]

5. Los municipios en los que el plan deba ser publicado deberán difundirlo previamente conforme a los usos locales. Esa comunicación deberá indicar:

- 1) el lugar y el plazo en el que se podrá consultar el plan;
- 2) que las posibles objeciones, u observaciones de las asociaciones mencionadas en el apartado 4, quinta frase, se deberán presentar a los servicios designados en la comunicación dentro del plazo fijado;
- 3) que los debates podrán tener lugar incluso en ausencia de una parte interesada;
- 4) que:
  - a) las personas que hayan manifestado objeciones o las asociaciones que hayan presentado observaciones podrán ser avisadas de la fecha de los debates por una comunicación oficial,
  - b) la notificación de la decisión dictada sobre las objeciones se podrá sustituir por una comunicación oficial,

[...]

6. Una vez transcurrido el plazo para la presentación de las objeciones, la autoridad encargada de tramitar la información pública deberá debatir acerca de las objeciones presentadas a su debido tiempo contra el plan y de las observaciones presentadas a su debido tiempo por las asociaciones a las que se refiere el apartado 4, quinta frase, así como de las observaciones de las autoridades administrativas sobre el plan, con el responsable del proyecto, las autoridades administrativas, las personas interesadas y las que hayan manifestado objeciones o hayan presentado observaciones. La fecha de los debates deberá comunicarse con una semana de antelación al menos, conforme a los usos locales. Las autoridades administrativas, el responsable del proyecto y las personas que hayan manifestado objeciones o hayan presentado observaciones deberán ser informados de la fecha de los debates. Si hubieran de enviarse más de cincuenta notificaciones, además de las dirigidas a las autoridades administrativas y al responsable del proyecto, podrán sustituirse por una comunicación oficial. No obstante lo previsto en la segunda frase, la comunicación oficial se llevará a cabo mediante la publicación de la fecha de los debates en el boletín oficial de la autoridad encargada de tramitar la información pública, y en los periódicos locales de difusión en la zona en la que el proyecto pueda tener repercusiones. Para el cómputo del plazo previsto en la segunda frase se tendrá en cuenta la comunicación al boletín oficial. [...]

[...]

9. La autoridad encargada de tramitar la información pública dará a conocer su posición sobre el resultado del procedimiento de información pública y la comunicará a la autoridad competente para la aprobación del plan en el plazo de un mes a partir de la conclusión del debate, acompañada del plan, de las observaciones de las autoridades administrativas y de las asociaciones a las que se refiere el apartado 4, quinta frase, y de las objeciones en suspenso.»

La Ley de evaluación del impacto medioambiental

- 10 El artículo 2, apartado 1, primera frase, de la Ley de evaluación del impacto medioambiental (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung; en lo sucesivo, «Ley de evaluación del impacto medioambiental»), establece:

«La evaluación del impacto medioambiental forma parte integrante de los procedimientos administrativos destinados a la toma de decisiones sobre la licitud de los proyectos.»

- 11 A tenor del artículo 2, apartado 3, de la Ley de evaluación del impacto medioambiental, «[las decisiones] a las que se refiere el apartado 1, primera frase, podrán ser [...] decisiones de aprobación del plan».

La Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación

- 12 El artículo 1, apartado 1, primera frase, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, establece que esa Ley es aplicable a los recursos interpuestos contra las decisiones, en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la Ley de evaluación del impacto medioambiental, acerca de la licitud de proyectos para los que pueda existir una obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental, en virtud de esa última Ley.

- 13 El artículo 2 de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, está así redactado:

«1. Una asociación nacional o extranjera reconocida [...] podrá interponer recurso conforme a la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de alegar una lesión de sus propios derechos, contra las decisiones a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, o contra su omisión, si esa asociación:

- 1) alega que la decisión a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, o la omisión de tal decisión, es contraria a disposiciones jurídicas destinadas a la protección del medio ambiente y que puedan ser pertinentes para la decisión,
- 2) alega que le afecta la decisión a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, o la omisión de decisión, en su ámbito de actividad estatutario de promoción de los objetivos de protección del medio ambiente, y
- 3) estaba facultada para participar en un procedimiento previsto en el artículo 1, apartado 1, primera frase, y se había manifestado en él sobre el fondo, con arreglo a las disposiciones en vigor, o no se le había dado la oportunidad de hacerlo, en contra de lo dispuesto en las disposiciones en vigor.

2. Una asociación no reconocida sólo [...] podrá interponer un recurso con arreglo al apartado 1 si

- 1) cumple los requisitos para ser reconocida en el momento de la presentación del recurso,
- 2) ha presentado una solicitud de reconocimiento, y

- 3) aún no se ha adoptado una decisión acerca de su reconocimiento por razones de las que no es responsable.

[...]

3. Si la asociación tuvo ocasión de manifestarse durante el procedimiento a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, no podrá alegar en el procedimiento de recurso ninguna objeción que no alegó, o que no alegó a su debido tiempo, con arreglo a las disposiciones en vigor, pero que habría podido alegar en el procedimiento a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase.

4. Si una decisión prevista en el artículo 1, apartado 1, primera frase, no se hubiera hecho pública o no se hubiera notificado a la asociación con arreglo a las disposiciones en vigor, la oposición o el recurso deberán presentarse en el plazo de un año a partir del momento en que la asociación haya tenido o habría podido tener conocimiento de la decisión. [...]

5. Los recursos a los que se refiere el apartado 1 se considerarán fundados:

- 1) si la decisión mencionada en el artículo 1, apartado 1, primera frase, o la omisión de decisión, es contraria a disposiciones destinadas a la protección del medio ambiente y que sean pertinentes para la decisión,
- 2) en caso de recursos relativos a los planes de construcción, si las apreciaciones del plan de construcción de las que dependa la licitud de un proyecto sometido a la obligación [de una evaluación del impacto medioambiental] infringen las disposiciones para la protección del medio ambiente,

y cuando la infracción afecte a intereses de protección del medio ambiente que figuren entre los objetivos promovidos por la asociación en virtud de sus estatutos. En el caso de las decisiones mencionadas en el artículo 1, apartado 1, primera frase, debe existir, además, una obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental.»

- <sup>14</sup> El artículo 4 de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, dispone:

«1. Podrá solicitarse la anulación de una decisión relativa a la licitud de un proyecto, en el sentido del artículo 1, primera frase, punto 1, cuando se haya omitido realizar, y no se haya subsanado posteriormente esa omisión,

- 1) una evaluación de los efectos medioambientales, o
- 2) la comprobación previa de la necesidad de una evaluación del impacto medioambiental en el caso concreto,

exigida en virtud de las disposiciones de [la Ley de evaluación del impacto medioambiental],

[...]

3. Los anteriores apartados 1 y 2 se aplicarán por analogía a los recursos de partes interesadas en el sentido del artículo 61, puntos 1 y 2, de la [Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa].»

- 15 A tenor del artículo 5 de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación:

«1. La presente ley se aplicará a los procedimientos previstos en el artículo 1, apartado 1, primera frase, que se hayan iniciado o se deberían haber iniciado después del 25 de junio de 2005; la primera parte de la frase no se aplicará a las decisiones a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, que hayan adquirido fuerza ejecutiva antes del 15 de diciembre 2006.

[...]

3. La Agencia Federal del Medio Ambiente tramitará los procedimientos de reconocimiento que ya se hubiesen iniciado en virtud de la presente Ley hasta su conclusión con arreglo a las disposiciones en vigor hasta el 28 de febrero de 2010.

4. Los procedimientos de decisión a los que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, punto 1, los procedimientos de autorización previstos en el artículo 1, apartado 1, primera frase, punto 2, o los procedimientos de recurso mencionados en el artículo 2, que estuvieran en curso a 12 de mayo de 2011 o que se hubiesen iniciado después de dicha fecha, sin haber concluido, a 29 de enero de 2013, con una resolución final con fuerza ejecutiva, se tramitarán hasta su finalización conforme a lo dispuesto en la presente Ley en su versión en vigor desde el 29 de enero de 2013. No obstante lo dispuesto en la primera frase, el artículo 4 *bis*, apartado 1, sólo se aplicará a los procedimientos de recurso en vía judicial iniciados a partir del 29 de enero de 2013.»

### **Procedimiento administrativo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 16 El 18 de diciembre de 2006 se presentó a la Comisión una denuncia que reprochaba a la República Federal de Alemania haber realizado una transposición incorrecta, mediante la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, del artículo 10 *bis* de la 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 (DO L 175, p. 40, EE 15/06, p. 9) y del artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26). A raíz de esa denuncia, el 1 de octubre de 2012 la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República Federal de Alemania, a causa del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2011/92 y del artículo 25 de la Directiva 2010/75, Directivas estas dos últimas que entre tanto habían sustituido respectivamente a las Directivas 85/337 y 96/61.
- 17 La República Federal de Alemania respondió a ese escrito de requerimiento el 30 de noviembre de 2012. El 6 de febrero de 2013 solicitó a la Comisión que archivara el procedimiento, porque, a partir de la adopción de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, la legislación alemana se ajustaba a la sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).
- 18 El 26 de abril de 2013 la Comisión envió un dictamen motivado a la República Federal de Alemania. Esta última respondió el 10 de julio de 2013. Insatisfecha por la respuesta de ese Estado miembro, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 19 Por demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de julio de 2014, la República de Austria solicitó intervenir en el presente asunto en apoyo de la República Federal de Alemania. Mediante decisión de 11 de agosto de 2014, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió esa demanda.

### **Sobre la petición de reapertura de la fase oral**

- 20 A raíz de la presentación de las conclusiones del Abogado General el 30 de junio de 2015, la República Federal de Alemania solicitó al Tribunal de Justicia la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, debido a que las conclusiones del Abogado General «proponen añadir un nuevo motivo al objeto del procedimiento, sobre el que la República Federal de Alemania no ha podido manifestarse por escrito ni oralmente».
- 21 Se debe recordar que, según el artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede ordenar en todo momento, oído el Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución, o también cuando el asunto deba resolverse basándose en una argumentación que no hubiera sido debatida entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 22 Sin embargo, no sucede así en el presente asunto. En efecto, toda vez que la República Federal de Alemania invoca la última de las hipótesis previstas en ese artículo del Reglamento de Procedimiento, es preciso observar que las consideraciones desarrolladas por el Abogado General, que ese Estado miembro pone en cuestión, no constituyen en modo alguno un argumento sobre cuya base deba resolverse el presente asunto.
- 23 Por las anteriores consideraciones el Tribunal de Justicia aprecia que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

### **Sobre el recurso**

*Sobre la primera alegación, referida a la limitación del control de legalidad de las decisiones administrativas sujetas a las Directivas 2011/92 y 2010/75 únicamente a las disposiciones de Derecho nacional que confieren derechos a los particulares*

#### Alegaciones de las partes

- 24 La Comisión afirma que el artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa limita indebidamente el control de legalidad de las decisiones administrativas sólo a las disposiciones de Derecho nacional que confieren derechos a los particulares. De esa forma, la tutela judicial en caso de vicio procedimental sólo se garantiza en Alemania si la regla de procedimiento considerada crea un derecho subjetivo a favor de un particular. Ahora bien, conforme al artículo 11 de la Directiva 2011/92 y al artículo 25 de la Directiva 2010/75, la legalidad de las decisiones a las que se aplican esas Directivas debe poder controlarse tanto en cuanto al fondo como en relación con la observancia de las reglas de procedimiento.
- 25 La República Federal de Alemania aduce que los Estados miembros disponen de un margen para regular la organización jurisdiccional. El alcance del control que deben ejercer los tribunales nacionales no se rige por esas disposiciones del Derecho de la Unión, ya que éstas no prescriben los criterios de apreciación que deben utilizar esos tribunales. En efecto, el artículo 11 de la Directiva 2011/92, al igual que el artículo 25 de la Directiva 2010/75, no enuncian exigencias acerca de la amplitud del control jurisdiccional, sino que únicamente establecen la obligación a cargo de los Estados miembros de prever una vía de recurso que permita impugnar la legalidad sobre el fondo o el procedimiento de toda decisión u omisión de naturaleza administrativa.

- 26 La República Federal de Alemania señala que, conforme al artículo 42, apartado 2, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, la admisibilidad de un recurso de anulación, o de una acción de condena a hacer, en relación con un acto administrativo requiere que el demandante individual alegue que el acto o la negativa a adoptarlo lesiona sus derechos. El artículo 113, apartado 1, de esa Ley, a su vez, condiciona el fundamento del recurso y la anulación potencial de una decisión administrativa a la vulneración de un derecho subjetivo del demandante. De esa manera, se evitan contradicciones en la apreciación de la admisibilidad y del fundamento de un mismo recurso, dado que únicamente los recursos admisibles en virtud del artículo 42, apartado 2, de la misma Ley pueden dar lugar a una anulación fundada en el artículo 113, apartado 1, de dicha ley.
- 27 La República de Austria mantiene que la regulación de los criterios acerca del interés necesario para la interposición de un recurso ante un órgano jurisdiccional y la lesión de un derecho corresponde exclusivamente al Derecho nacional. En efecto, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación, que permite en todo caso una limitación del derecho de recurso de los particulares en caso de lesión de derechos subjetivos públicos.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 28 Para apreciar el fundamento de la primera alegación argüida por la Comisión, es preciso observar que ésta no concierne a las condiciones de admisibilidad de los recursos previstas en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y en el artículo 25 de la Directiva 2010/75, que se rigen por el artículo 42, apartado 2, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a la amplitud del control jurisdiccional al enjuiciar esos recursos, en el sentido de que, conforme a esas disposiciones, los «miembros del público interesado» deben tener la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia «para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de las decisiones, de las acciones u omisiones» sujetas a esas Directivas.
- 29 En efecto, el artículo 113, apartado 1, primera frase, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa prevé en sustancia que el tribunal competente sólo anulará un acto administrativo ilegal cuando, «a causa de ello», «se hayan lesionado los derechos» del recurrente. Por tanto, la anulación de un acto administrativo exige que la ilegalidad constatada por el juez implique también la vulneración de un derecho subjetivo del demandante.
- 30 Conviene recordar en ese sentido que, conforme al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 y al artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2010/75, los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado que aleguen la lesión de un derecho, cuando la legislación procesal nacional imponga ese requisito, tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de las decisiones, las acciones u omisiones sujetas a esas Directivas.
- 31 Además, el apartado 3 de los referidos artículos prevé que los Estados miembros determinarán, entre otros aspectos, lo que constituya tal lesión de un derecho.
- 32 Siendo así, y en relación con la presente alegación es preciso destacar que, puesto que el Estado miembro interesado puede someter, en virtud de las disposiciones antes mencionadas de las Directivas 2011/92 y 2010/75, la admisibilidad de los recursos interpuestos por particulares contra las decisiones, actos u omisiones que entran en el ámbito de aplicación de esas Directivas a condiciones, como es la exigencia de una lesión de un derecho subjetivo, ese Estado miembro también está facultado para prever que la anulación de una decisión administrativa por el tribunal competente requiere la vulneración de un derecho subjetivo del que sea titular el demandante.

- 33 El Tribunal de Justicia ya ha juzgado en efecto, en el apartado 45 de su sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), que el legislador nacional está facultado para establecer que los derechos públicos subjetivos son los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en el marco de un recurso jurisdiccional contra una de las decisiones, uno de los actos o una de las omisiones contemplados en el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, que ha pasado a ser el artículo 11 de la Directiva 2011/92, pero que esa limitación no puede aplicarse a las asociaciones de defensa del medio ambiente, pues si así fuera se incumplirían los objetivos perseguidos por el artículo 10 *bis*, párrafo tercero, última frase, de la Directiva 85/337.
- 34 De ello se sigue que el artículo 113, apartado 1, primera frase, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa no se puede considerar incompatible con el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y el artículo 25 de la Directiva 2010/75.
- 35 En consecuencia, debe desestimarse la primera alegación aducida por la Comisión en apoyo de su recurso.

*Sobre la segunda alegación, referida a la limitación de los supuestos en los que puede solicitarse la anulación por vicio de procedimiento de una decisión administrativa sujeta a las Directivas 2011/92 y 2010/75*

#### Alegaciones de las partes

- 36 En la primera parte de esta alegación la Comisión mantiene que, conforme al artículo 4, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, una autorización administrativa sólo puede ser anulada si no se ha concedido sobre la base de una evaluación o de un examen del impacto medioambiental previos, y regulares por su forma. Por el contrario, si se han realizado esa evaluación o ese examen previos, aunque al término de un procedimiento que no se ajustara a las exigencias del artículo 11 de la Directiva 2011/92, no es posible impugnarlos ante una autoridad jurisdiccional alemana.
- 37 La referida limitación del control jurisdiccional de las decisiones administrativas referidas es por tanto incompatible con esa disposición del Derecho de la Unión.
- 38 La República Federal de Alemania reconoce que el artículo 4, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente sólo abarca los casos en los que se ha omitido una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. En el supuesto de que esa evaluación se haya realizado, pero la afecte un vicio de procedimiento, es posible sin embargo un recurso jurisdiccional en las condiciones previstas en el artículo 113, apartado 1, primera frase, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa y el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo.
- 39 Ese Estado miembro precisa que, conforme a esa última disposición de Derecho nacional, el demandante siempre puede alegar el carácter irregular de una evaluación, si el vicio de procedimiento alegado no carece manifiestamente de pertinencia para el resultado de la decisión sobre el fondo.
- 40 En la segunda parte de su alegación la Comisión afirma que, conforme al artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, la impugnación por un particular de la legalidad, a causa de un vicio de procedimiento, de una decisión administrativa relacionada con la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente únicamente puede dar lugar a la anulación de esa decisión si existe una posibilidad de que ésta hubiera sido diferente en defecto del vicio de procedimiento alegado, y si al mismo tiempo resulta afectada una «posición jurídica material» del demandante. Por tanto, incumbe a éste demostrar ese nexo de causalidad así como la incidencia de ese vicio en los derechos del demandante.

- 41 La Comisión que afirma el artículo 11 de la Directiva 2011/92 no permite imponer al demandante la obligación de probar ese nexo causal.
- 42 Esa institución señala que la segunda condición establecida por el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, según la cual un vicio de esa clase debe afectar a una «posición jurídica material» del demandante, también es incompatible con el artículo 11 de la Directiva 2011/92. En efecto, cuando un recurso es admisible los Estados miembros no pueden limitar los motivos que se pueden invocar en su apoyo. Por consiguiente, si una decisión administrativa afecta a un derecho subjetivo de un particular y éste tiene por tanto legitimación activa, el tribunal nacional competente debe ejercer un control de plena jurisdicción sobre la legalidad de esa decisión. Al ejercerlo, ese tribunal no puede dejar de considerar los vicios de procedimiento, aunque éstos no hayan tenido el efecto de vulnerar el derecho de defensa del demandante.
- 43 La República Federal de Alemania pone de relieve que la exigencia de un nexo causal prevista en el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo no afecta en principio a la realización de los objetivos del artículo 11 de la Directiva 2011/92.
- 44 Ese Estado miembro considera también que no es cierto, a la luz del Derecho alemán, que corresponda al demandante aportar la prueba de una lesión de un derecho subjetivo.
- 45 Alega que el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo es una norma especial que permite a la autoridad pública defenderse ante una demanda de anulación de una decisión administrativa. En efecto, la autoridad administrativa podría alegar válidamente en su defensa que su decisión no es anulable aunque la afecte el vicio de procedimiento denunciado por el demandante, si esa autoridad demuestra que, manifiestamente, ese vicio no tuvo incidencia en el fondo de la decisión, lo que correspondería apreciar a la autoridad jurisdiccional, conforme al artículo 46 de esa Ley. Ello significaría concretamente que esa última anularía la decisión controvertida si no pudiera excluirse que el vicio de procedimiento considerado tuvo incidencia en el resultado de la referida decisión.
- 46 La República Federal de Alemania manifiesta no obstante que, en el contexto de la revisión de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, está proyectada la adopción de una disposición que introduce una aclaración en lo que concierne a la transposición del artículo 11 de la Directiva 2011/92.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

##### – Sobre la primera parte de la segunda alegación

- 47 Toda vez que la primera parte de la segunda alegación se refiere a la limitación del control jurisdiccional de las decisiones administrativas únicamente a los supuestos en los se hayan omitido totalmente una evaluación o un examen previo de las repercusiones sobre el medio ambiente, es oportuno subrayar que el Tribunal de Justicia recordó en el apartado 36 de la sentencia *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712), que ya había apreciado, en el apartado 37 de su sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 no había limitado de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar un recurso judicial como el previsto por esa disposición.
- 48 En el apartado 37 de esa sentencia el Tribunal de Justicia juzgó además que las disposiciones nacionales de transposición del artículo 11 de la Directiva 2011/92 no pueden limitar, por tanto, su aplicación únicamente al supuesto de que la impugnación de la legalidad se base en la omisión de la evaluación del impacto medioambiental. Excluir esta aplicabilidad en el supuesto de que, habiendo sido realizada, la evaluación del impacto medioambiental incurriera en vicios, incluso graves, privaría a las

disposiciones de la Directiva 2011/92 de lo esencial de su efecto útil. Por consiguiente, tal exclusión también sería contraria al objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia, que prevé el artículo 11 de esa Directiva.

- 49 Del apartado 38 de esa sentencia resulta que esa última disposición se opone a que los Estados miembros limiten la aplicabilidad de las disposiciones de transposición al Derecho interno del referido artículo únicamente al supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, sin extenderla al supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo, pero al término de un procedimiento viciado.
- 50 Por consiguiente, el artículo 4, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente se debe considerar incompatible con el artículo 11 de la Directiva 2011/92.
- 51 En lo que atañe al argumento de la República Federal de Alemania acerca del artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, según el cual, en el caso de que se hayan realizado una evaluación o un estudio previo de las repercusiones en el medio ambiente, pero les afecte un vicio de procedimiento, es posible un recurso jurisdiccional en las condiciones previstas por ese artículo, hay que recordar que las disposiciones de una Directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (sentencias Dillenkofer y otros, C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, EU:C:1996:375, apartado 48, y Comisión/Portugal, C-277/13, EU:C:2014:2208, apartado 43), lo que no se cumple en este asunto.
- 52 Por otra parte, consta que esa disposición de Derecho nacional impone, ella misma, limitaciones al ejercicio de los recursos previstos en el artículo 11 de la Directiva 2011/92, cuyo análisis corresponde a la segunda parte de la segunda alegación.
- 53 Por tanto, la primera parte de la segunda alegación es fundada.

– Sobre la segunda parte de la segunda alegación

- 54 Con su primer argumento en apoyo de la segunda parte de la segunda alegación la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania condicionar la anulación por el tribunal competente de una decisión administrativa incluida en el ámbito de aplicación del artículo 11 de la Directiva 2011/92 a la existencia de un nexo de causalidad entre el vicio de procedimiento alegado y el resultado de la decisión administrativa controvertida.
- 55 El Tribunal de Justicia ya ha juzgado al respecto, en sustancia, que el legislador de la Unión Europea no ha querido vincular la posibilidad de invocar un vicio de procedimiento al requisito de que éste haya afectado al sentido de la decisión final impugnada. Además, puesto que uno de los objetivos de la Directiva 2011/92 es establecer garantías procedimentales que permitan, en particular, una mejor información y una participación del público en el marco de la evaluación del impacto medioambiental de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente, el control de la observancia de las normas procedimentales en este ámbito reviste gran importancia. Por tanto, en concordancia con el objetivo de dar al público interesado un amplio acceso a los tribunales, dicho público debe poder invocar, por principio, cualquier vicio de procedimiento en apoyo de un recurso de impugnación de la legalidad de las decisiones a las que se aplica la citada Directiva (véase en ese sentido la sentencia Gemeinde Altrip y otros, C-72/12, EU:C:2013:712, apartados 47 y 48).

- 56 En el marco del presente recurso hay que apreciar que, como sea que el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo exige en todos los casos, aun si se tratara de vicios de procedimiento relacionados con la información y la participación del público en el ámbito considerado, un nexo de causalidad entre el vicio procedimental alegado y el resultado de la decisión administrativa impugnada para que el tribunal competente pueda decidir la anulación de esa decisión, esa condición hace excesivamente difícil el ejercicio del derecho de recurso previsto en el artículo 11 de la Directiva 2011/92, y perjudica el objetivo de ésta de ofrecer a los «miembros del público interesado» amplio acceso a la justicia.
- 57 En efecto, denegar la anulación de una decisión administrativa adoptada con infracción de una regla de procedimiento por la sola razón de que el demandante no haya acreditado la incidencia de ese vicio en el fundamento de la referida decisión priva a esa disposición del Derecho de la Unión de todo efecto útil.
- 58 Pues bien, como resulta del apartado 47 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia ya ha afirmado que el legislador de la Unión no quiso limitar los motivos que puedan ser invocados en apoyo de un recurso, en virtud de una disposición de Derecho nacional que hubiera transpuesto el artículo 11 de la Directiva 2011/92, ni vincular la posibilidad de invocar un vicio de procedimiento al requisito de que éste haya incidido en el sentido de la decisión final impugnada.
- 59 Por otro lado, el Tribunal de Justicia también ha estimado, en relación con la interpretación del concepto «menoscabo de un derecho», enunciado en el artículo 11 de la Directiva 2011/92, y más en concreto con la regla, establecida por el Derecho nacional, de que ese menoscabo sólo puede producirse si la decisión impugnada hubiera sido diferente a falta del vicio de procedimiento alegado, que la atribución al demandante, conforme al Derecho nacional, de la carga de la prueba de ese nexo de causalidad puede hacer excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que le confiere esa Directiva, habida cuenta, en especial, de la complejidad de los procedimientos de que se trata y del carácter técnico de las evaluaciones del impacto medioambiental (véase en ese sentido la sentencia *Gemeinde Altrip y otros*, C-72/12, EU:C:2013:712, apartado 52).
- 60 De ello se deduce que sólo cabe excluir el menoscabo de un derecho, en el sentido del artículo 11 de la Directiva 2011/92, si el tribunal o el órgano mencionados en este artículo pueden concluir, sin imponer en absoluto al demandante la carga de la prueba del nexo causal mencionado en el anterior apartado de esta sentencia, sino atendiendo, en su caso, a los medios de prueba aportados por el promotor o por las autoridades competentes y, más en general, al conjunto de los documentos del expediente que se les haya presentado, que la decisión impugnada no habría sido diferente sin el vicio de procedimiento invocado por ese demandante (véase en ese sentido la sentencia *Gemeinde Altrip y otros*, C-72/12, EU:C:2013:712, apartado 53).
- 61 Aunque es cierto que esas consideraciones atañen a una de las condiciones de admisibilidad del recurso jurisdiccional, éstas siguen siendo pertinentes respecto a una condición enunciada por el legislador nacional cuyo efecto es limitar el control jurisdiccional del fondo.
- 62 De las precedentes consideraciones resulta que la exigencia establecida por el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, que impone a un demandante que sea «miembro del público interesado» la carga de la prueba de un nexo causal entre el vicio de procedimiento que alega y el resultado de la decisión administrativa, infringe el artículo 11 de la Directiva 2011/92, por lo que es fundado el primer argumento aducido por la Comisión en apoyo de la segunda parte de la segunda alegación.
- 63 Respecto al segundo argumento expuesto por la Comisión en apoyo de esta parte, consta que, en aplicación del artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto en relación con el artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, cuando una medida de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente está

afectada por un vicio de procedimiento, la decisión adoptada al término de ese procedimiento únicamente puede ser anulada por el tribunal nacional que conozca del asunto si ese vicio de procedimiento vulnera un derecho subjetivo del demandante.

- 64 Pues bien, de los apartados 30 a 34 de esta sentencia resulta que el artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, que exige que el tribunal nacional constate esa vulneración antes de poder acordar en su caso la anulación de la decisión administrativa impugnada, no es contrario al artículo 11 de la Directiva 2011/92 ni al artículo 25 de la Directiva 2010/75.
- 65 Es forzosa la misma conclusión acerca de la obligación a cargo del juez nacional, según los términos del artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, puesto en relación con el artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- 66 Por tanto, debe desestimarse el segundo argumento de la Comisión, aducido en apoyo de la segunda parte de la presente alegación.
- 67 De las anteriores consideraciones se sigue que la segunda alegación argüida por la Comisión es fundada, excepto el argumento basado en la exigencia de la vulneración de un derecho subjetivo del demandante, conforme al artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo, puesto en relación con el artículo 113, apartado 1, de la Ley de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa.

*Sobre la tercera alegación, referida a la limitación de la legitimación activa y de la amplitud del control jurisdiccional a las objeciones manifestadas durante el procedimiento administrativo*

#### Alegaciones de las partes

- 68 La Comisión mantiene que la limitación, conforme al artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, y al artículo 73, apartados 4 y 6, de la Ley de procedimiento administrativo, de las objeciones que se pueden invocar en los recursos jurisdiccionales a aquellas que previamente se hubieran formulado durante el procedimiento administrativo es contraria al artículo 11 de la Directiva 2011/92 y al artículo 25 de la Directiva 2010/75.
- 69 Esa institución afirma que dicha limitación constituye un obstáculo excesivo al derecho del público interesado a impugnar la legalidad de las decisiones administrativas en las materias regidas por esas Directivas. La normativa nacional que establece esa limitación es contraria por tanto al principio de acceso a la justicia y limita la tutela judicial efectiva de ese público. En efecto, el ordenamiento jurídico de la Unión no permite condicionar la admisibilidad de los motivos aducidos en un procedimiento jurisdiccional al requisito de que éstos hayan sido previamente invocados en el procedimiento administrativo.
- 70 La Comisión considera que el proceso jurisdiccional tiene naturaleza autónoma, y durante él debe ser posible un examen completo de la legalidad de una decisión administrativa. No puede limitarse la admisibilidad de los motivos de recurso a aquellos que se hubieran aducido en el breve plazo concedido para formular objeciones durante el procedimiento administrativo.
- 71 La República Federal de Alemania señala que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y el artículo 25 de la Directiva 2010/75 permiten que los Estados miembros conserven los instrumentos de su sistema jurisdiccional en el ámbito considerado. Las disposiciones discutidas por la Comisión se proponen

garantizar la seguridad jurídica y la eficacia de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales. Forman parte integrante de ese sistema las disposiciones que prohíben aducir en vía judicial objeciones no formuladas durante el procedimiento administrativo.

- 72 Ese Estado miembro justifica esa limitación porque, en defecto de ella, por razones de táctica procedimental se podrían silenciar y reservar hasta el proceso ante los tribunales competentes objeciones de las que ya se tenía conocimiento al tiempo del procedimiento administrativo. De ser así, el procedimiento administrativo ya no podría cumplir su función específica de conciliación de intereses. Esa limitación es conforme además con los principios de equivalencia y de efectividad.
- 73 La República Federal de Alemania considera también que esa restricción no hace más difícil, ni *a fortiori* imposible, el control jurisdiccional, sino que garantiza al contrario que sólo se sometan a ese control hechos pertinentes, detallados de la forma más completa y pormenorizada posible. Así pues, dicha restricción sólo afecta a las circunstancias que el demandante hubiera omitido voluntariamente invocar en el procedimiento administrativo, con vistas a entorpecer su buen término.
- 74 La República de Austria alega que las disposiciones del Derecho de la Unión en las que se sustenta el presente recurso no sólo no contienen ninguna referencia a reglas de preclusión, sino que remiten por el contrario al Derecho nacional regulador del procedimiento administrativo. Así pues, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para determinar las modalidades del derecho a un recurso jurisdiccional así como la ordenación del procedimiento administrativo. Además, la limitación prevista en el artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente y en el artículo 73, apartados 4 y 6, de la Ley de procedimiento administrativo es un instrumento propio para garantizar un proceso decisorio rápido y eficaz.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 75 El artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente así como el artículo 73, apartado 4 de la Ley de procedimiento administrativo limitan los motivos que un demandante puede argüir en apoyo de un recurso jurisdiccional contra una decisión administrativa sujeta al artículo 11 de la Directiva 2011/92 y al artículo 25 de la Directiva 2010/75 a las objeciones aducidas durante el procedimiento administrativo.
- 76 En ese sentido, aunque es cierto que ni el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92 ni el artículo 25, apartado 4, de la Directiva 2010/75 excluyen que un recurso ante una autoridad administrativa preceda al recurso jurisdiccional, ni impiden que el Derecho nacional prevea la obligación a cargo del demandante de agotar todas las vías de recurso administrativo antes de que se admita la interposición de un recurso jurisdiccional, sin embargo esas disposiciones del Derecho de la Unión no permiten limitar los motivos que ese demandante puede aducir en apoyo de un recurso jurisdiccional.
- 77 El Tribunal de Justicia ya ha juzgado que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, según el cual las decisiones, las acciones o las omisiones previstas en dicho artículo deben poder ser objeto de un recurso jurisdiccional para «impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento», no limita de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso (véase en ese sentido la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 37). Esa consideración responde en efecto al objetivo perseguido por esa disposición de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia en materia de protección del medio ambiente.

- 78 Pues bien, el artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente y el artículo 73, apartado 4 de la Ley de procedimiento administrativo establecen condiciones especiales que limitan el control jurisdiccional y no están previstas en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 ni en el artículo 25 de la Directiva 2010/75.
- 79 Esa limitación impuesta al demandante acerca de la naturaleza de los motivos que se le permite aducir ante el tribunal al que corresponde el examen de la legalidad de la decisión administrativa que le afecta no puede justificarse por consideraciones ligadas al respeto del principio de seguridad jurídica. Nada acredita que un control jurisdiccional completo del fundamento de esa decisión pudiera vulnerar ese principio.
- 80 Respecto al argumento apoyado en la eficacia de los procedimientos administrativos, si bien es cierto que el hecho de aducir por primera vez un motivo en un recurso jurisdiccional puede obstaculizar en algunos casos el buen desarrollo del referido procedimiento, basta recordar que el objetivo mismo perseguido por el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y por el artículo 25 de la Directiva 2010/75 consiste no sólo en facilitar al justiciable el acceso más amplio posible al control jurisdiccional, sino también en permitir que ese control abarque en su totalidad la legalidad de la decisión impugnada, en el fondo o en el procedimiento.
- 81 No obstante, el legislador nacional tiene la libertad de prever reglas procesales específicas, como la inadmisibilidad de un argumento presentado de forma abusiva o de mala fe, que constituyan mecanismos apropiados para asegurar la eficacia del proceso jurisdiccional.
- 82 De ello resulta que la tercera alegación aducida por la Comisión en apoyo de su recurso es fundada.

*Sobre las alegaciones cuarta y quinta, referidas a una limitación en el tiempo de la legitimación de las asociaciones de defensa del medio ambiente y del alcance del control de legalidad únicamente a los recursos fundados en la infracción de disposiciones del Derecho nacional que confieran derechos a los particulares*

#### Alegaciones de las partes

- 83 La Comisión recuerda que en su escrito de requerimiento de 1 de octubre de 2012 reprochaba a la República Federal de Alemania el hecho de que la versión inicial del artículo 2, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente no era compatible con el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y con el artículo 25 de la Directiva 2010/75, ya que esa versión limitaba la legitimación activa de las asociaciones de defensa del medio ambiente a los recursos fundados en disposiciones jurídicas atributivas de derechos a los particulares. Teniendo en cuenta el «paralelismo» entre la admisibilidad y el fundamento de los recursos interpuestos por esas asociaciones, la referida limitación en el tiempo restringe también la amplitud del control jurisdiccional sobre el fondo.
- 84 La Comisión expone que, a tenor del artículo 2, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, que entró en vigor el 29 de enero de 2013, a raíz del pronunciamiento de la sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), se suprimieron de la versión inicial de esa disposición los términos «confieren derechos a los particulares». De ello se deduce que, al contrario de la situación antes existente, los recursos de las asociaciones de defensa del medio ambiente ya no están limitados en adelante a los supuestos que afectan a derechos subjetivos.

- 85 La Comisión destaca no obstante que la aplicabilidad de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, está sujeta a límites temporales. En efecto, sólo los procedimientos que estaban aún pendientes el 12 de mayo de 2011, fecha de pronunciamiento de la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), o que comenzaron después de esa fecha, pero a los que no se había reconocido ninguna fuerza ejecutiva a 29 de enero de 2013, fecha de entrada en vigor de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, deben ser tramitados hasta su finalización conforme a las disposiciones de la referida Ley.
- 86 De esa forma, en opinión de la Comisión, en lo que concierne a los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, la legitimación activa de las asociaciones de defensa del medio ambiente siguió limitada a los recursos fundados en disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares.
- 87 La República Federal de Alemania estima que la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, se ajusta al principio de fuerza de cosa juzgada, puesto que esa Ley no se aplica a las decisiones dictadas en procedimientos relativos a la aprobación de proyectos que pudieran estar sujetos a la obligación de realizar una evaluación medioambiental si las referidas decisiones adquirieron fuerza ejecutiva antes del 15 de diciembre de 2006, fecha de entrada en vigor de dicha Ley en su versión inicial.
- 88 La República Federal de Alemania mantiene que las disposiciones de Derecho nacional objeto de las alegaciones cuarta y quinta son compatibles con las exigencias del Derecho de la Unión, ya que su contenido es de naturaleza puramente declarativa y su finalidad es facilitar la aplicación de la Ley en el plano administrativo.
- 89 Ese Estado miembro considera que, con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de justicia, es necesario que ya no se puedan impugnar las resoluciones jurisdiccionales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos. En consecuencia, un Estado miembro no está obligado a prever un mecanismo de revisión de esas resoluciones que hayan adquirido fuerza de cosa juzgada. Ello también es aplicable a los procedimientos administrativos finalizados que hayan concluido con decisiones que ni siquiera han sido objeto de un recurso jurisdiccional, y por ello han devenido ejecutivas.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 90 Se ha de recordar que, en aplicación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2011/92 y del artículo 25, apartado 3, de la Directiva 2010/75, se considerará que las asociaciones de defensa del medio ambiente o bien tienen un interés suficiente o bien son titulares de derechos que puedan ser lesionados, dependiendo de cuál de estos dos requisitos de admisibilidad de los recursos exija la legislación nacional (véase en ese sentido la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 40).
- 91 Si bien el legislador nacional tiene libertad para establecer que los derechos subjetivos son los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en un recurso jurisdiccional contra las decisiones, los actos o las omisiones previstos en el artículo 11 de la Directiva 2011/92, la aplicación de esa limitación a las asociaciones para la defensa del medio ambiente no se ajustaría a los objetivos perseguidos por esa disposición (véase en ese sentido la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 45).

- 92 Por consiguiente, esas asociaciones deben estar facultadas necesariamente para invocar en vía judicial las normas de Derecho nacional que aplican la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, así como las normas del Derecho de la Unión sobre el medio ambiente que tienen efecto directo (véase en ese sentido la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 48).
- 93 En lo que atañe a las alegaciones cuarta y quinta, es preciso observar que, para corregir la situación jurídica que dio lugar a la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), la República Federal de Alemania adaptó su legislación, y adoptó la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación. Esta última, que entró en vigor el 29 de enero de 2013, está limitada sin embargo en su aplicación *ratione temporis*. En efecto, esa nueva legislación únicamente es aplicable a los procedimientos administrativos, los procedimientos de autorización y los procedimientos de recurso que estaban en curso el 12 de mayo de 2011 o que se iniciaron después de dicha fecha, pero no habían concluido con una decisión dotada de fuerza ejecutiva el 29 de enero de 2013.
- 94 De ello se deduce que cualquier otro procedimiento sigue regido por la antigua versión de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente. En efecto, el artículo 5, apartado 1, de esa Ley excluye del ámbito de aplicación de ésta los procedimientos iniciados antes del 15 de diciembre de 2006, fecha de su entrada en vigor.
- 95 Sin embargo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que las disposiciones adoptadas por el legislador para transponer este artículo en el Derecho interno deben aplicarse también a los procedimientos administrativos de autorización iniciados antes del 25 de junio de 2005 que hayan concluido con la concesión de una autorización después de esa fecha (véase en ese sentido la sentencia *Gemeinde Altrip y otros*, C-72/12, EU:C:2013:712, apartado 31).
- 96 Acerca del principio de fuerza de cosa juzgada que invoca la República Federal de Alemania, es cierto que el Tribunal de Justicia ha reconocido la importancia que tiene ese principio, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales. En efecto, con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de la justicia, es necesario que ya no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos (véase la sentencia *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 97 No obstante, es preciso señalar en ese sentido que la República Federal de Alemania no puede invocar el respeto del principio de fuerza de cosa juzgada cuando los límites de aplicabilidad temporal previstos en la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, afectan a las decisiones administrativas que han pasado a ser ejecutivas.
- 98 Por otro lado, el hecho de que, a raíz de la transposición tardía en el Derecho alemán de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 156, p. 17), que modificó la Directiva 85/337 en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, codificada a su vez por la Directiva 2011/92, la República Federal de Alemania haya limitado el ámbito de aplicación temporal de las disposiciones nacionales que dan cumplimiento a esa última Directiva, equivaldría a permitirle concederse un nuevo plazo de transposición (véase por analogía la sentencia *Comisión/Portugal*, C-277/13, EU:C:2014:2208, apartado 45).
- 99 Por tanto, el argumento de la República Federal de Alemania de que las limitaciones temporales de aplicación de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente eran necesarias para respetar el principio de fuerza de cosa juzgada en relación con los procedimientos administrativos que han adquirido fuerza ejecutiva debe desestimarse.

100 En consecuencia las alegaciones cuarta y quinta aducidas por la Comisión en apoyo de su recurso son fundadas.

*Sobre la sexta alegación, referida a la exclusión general del ámbito de aplicación de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, de los procedimientos iniciados antes del 25 de junio de 2005*

#### Alegaciones de las partes

101 La Comisión afirma que las disposiciones transitorias del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, son incompatibles con el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y con el artículo 25 de la Directiva 2010/75. Esas disposiciones de la referida Ley, según su modificación, excluyen en efecto de su ámbito de aplicación los procedimientos iniciados antes del 25 de junio de 2005 y que ya no estaban pendientes el 12 de mayo de 2011, aun si las autorizaciones objeto de esos procedimientos se habían concedido después del 25 de junio de 2005. En efecto, de los apartados 30 y 31 de la sentencia *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712) se deduce que los Estados miembros no pueden reservar la aplicación de esas disposiciones del Derecho de la Unión exclusivamente a los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005.

102 La República Federal de Alemania reconoce que los procedimientos a los que se refiere la sexta alegación de la Comisión no pueden ser excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación. Por consiguiente, está en vías de elaboración una nueva modificación de esa Ley. No obstante, esa modificación legislativa sólo tendrá probablemente escasa importancia, dado que los tribunales nacionales competentes tendrán en cuenta la doctrina de la sentencia *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712) para los procedimientos aún pendientes.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

103 Toda vez que la República Federal de Alemania reconoce el fundamento de la sexta alegación de la Comisión, debe apreciarse que ésta es fundada.

104 De todas las consideraciones anteriores resulta que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2011/92 y del artículo 25 de la Directiva 2010/75, al limitar:

- la anulación de decisiones por vicios de procedimiento, al supuesto de omisión de la evaluación o del examen previo del impacto medioambiental, y a los supuestos en los que el demandante acredite una relación de causalidad entre el vicio de procedimiento y el resultado de la decisión, en aplicación del artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo;
- la legitimación activa y el alcance del control jurisdiccional, a las objeciones que ya se hayan formulado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión, conforme al artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, y al artículo 73, apartado 4, de la Ley de procedimiento administrativo;

- en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, la legitimación activa de las asociaciones medioambientales, a la invocación de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares, en aplicación del artículo 2, apartado 1, puesto en relación con el artículo 5, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación;
- en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, el alcance del control jurisdiccional instado mediante los recursos de asociaciones medioambientales, a la observancia de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares, conforme al artículo 2, apartado 1, puesto en relación con el artículo 5, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación, y
- al excluir del ámbito de aplicación de la legislación nacional los procedimientos administrativos iniciados antes del 25 de junio de 2005, conforme al artículo 5, apartados 1 y 4, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente, según su modificación,

### Costas

<sup>105</sup> A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como sea que la Comisión no ha formulado pretensiones sobre las costas, cada parte cargará con sus propias costas, incluida la República de Austria, conforme al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) **La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y del artículo 25 de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación),**

**al limitar:**

- **la anulación de las decisiones por vicios de procedimiento, al supuesto de omisión de la evaluación o del examen previo del impacto medioambiental, y a los supuestos en los que el demandante acredite una relación de causalidad entre el vicio de procedimiento y el resultado de la decisión, en aplicación del artículo 46 de la Ley de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz);**
- **la legitimación activa y el alcance del control jurisdiccional, a las objeciones que ya se hayan formulado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión, conforme al artículo 2, apartado 3, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente previstos en la Directiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), de 7 de diciembre de 2006, según su modificación por la Ley de 21 de enero de 2013, y al artículo 73, apartado 4, de la Ley de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz);**
- **en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, la legitimación activa de las asociaciones medioambientales, a la invocación de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares, en**

**aplicación del artículo 2, apartado 1, puesto en relación con el artículo 5, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente previstos en la Directiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), de 7 de diciembre de 2006, según su modificación por la Ley de 21 de enero de 2013;**

- **en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, el alcance del control jurisdiccional instado mediante los recursos de asociaciones medioambientales, a la observancia de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares, conforme al artículo 2, apartado 1, puesto en relación con el artículo 5, apartado 1, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente previstos en la Directiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), de 7 de diciembre de 2006, según su modificación por la Ley de 21 de enero de 2013, y**

**al excluir del ámbito de aplicación de la legislación nacional los procedimientos administrativos iniciados antes del 25 de junio de 2005, conforme al artículo 5, apartados 1 y 4, de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente previstos en la Directiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), de 7 de diciembre de 2006, según su modificación por la Ley de 21 de enero de 2013.**

- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea, la República Federal de Alemania y la República de Austria cargarán con sus propias costas.**

Firmas