



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 20 de mayo de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Transporte terrestre de mercancías peligrosas — Directiva 2008/68/CE — Artículo 5, apartado 1 — Concepto de “requisito de fabricación” — Prohibición de establecer requisitos de fabricación más estrictos — Autoridad de un Estado miembro que impone a una estación de servicio la obligación de abastecerse de gas licuado de petróleo (GLP) únicamente mediante vehículos cisterna que dispongan de un revestimiento térmico específico no previsto por el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) — Ilícitud — Resolución inimpugnable por una categoría de justiciables — Posibilidad estrictamente delimitada de obtener la anulación de tal resolución en caso de contradicción manifiesta con el Derecho de la Unión — Principio de seguridad jurídica — Principio de efectividad»

En el asunto C-120/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 30 de enero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2019, en el procedimiento entre

X

y

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

con intervención de:

Tamoil Nederland BV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y los Sres. N. Wahl (Ponente), y F. Biltgen, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. J. Passer, Jueces,

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend, por el Sr. J. R. van Angeren, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. S. Schillemans, M. K. Bulterman y M. H. S. Gijzen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. D. Klebs y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. A. Nijenhuis y la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de enero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas (DO 2008, L 260, p. 13), en su versión modificada por la Directiva 2014/103/UE de la Comisión, de 21 de noviembre de 2014 (DO 2014, L 335, p. 15) (en lo sucesivo, «Directiva 2008/68»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre X y el College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Pleno del Ayuntamiento de Purmerend, Países Bajos; en lo sucesivo, «Pleno»), en relación con una resolución mediante la que este último estableció exigencias relativas al abastecimiento, de gas licuado de petróleo (GLP), de una estación de servicio establecida en su territorio.

Marco jurídico

Derecho de la Unión Europea

- 3 En los considerandos 1, 5, 11 y 22 de la Directiva 2008/68, se expone lo siguiente:
«(1) El transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril o vía navegable presenta un riesgo considerable de accidentes. Por lo tanto, procede adoptar medidas para garantizar que dicho transporte se realiza en las mejores condiciones de seguridad.

[...]

- (5) El [Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera, celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957 (ADR)] [...] [establece] normas uniformes para regular la seguridad del transporte internacional de mercancías peligrosas. Dichas normas se deben aplicar también al transporte nacional con objeto de armonizar en toda la Comunidad las condiciones del transporte de mercancías peligrosas y garantizar el funcionamiento adecuado del mercado común del transporte.

[...]

- (11) Todos los Estados miembros deben conservar el derecho a regular o prohibir el transporte de mercancías peligrosas en su territorio, por motivos distintos de la seguridad en el transporte, por ejemplo por motivos de seguridad nacional o de protección del medio ambiente.

[...]

- (22) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, garantizar la aplicación uniforme de normas armonizadas de seguridad en toda la Comunidad y alcanzar un alto nivel de seguridad para las operaciones de transporte nacionales e internacionales, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a los efectos y dimensiones de la presente Directiva, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. [...]»

- 4 El artículo 1, apartados 1 y 5, de la referida Directiva establece lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplica al transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril o vía navegable interior entre los Estados miembros o en el interior de los mismos, incluidas las actividades de carga y descarga, la transferencia entre modos de transporte y las paradas que requieran las circunstancias del transporte.

[...]

5. Los Estados miembros podrán regular o prohibir, estrictamente por razones distintas a la seguridad en el transporte, el transporte de mercancías peligrosas en sus respectivos territorios.»

- 5 El artículo 3 de dicha Directiva establece:

«1. Sin perjuicio del artículo 6, no se transportarán mercancías peligrosas en la medida en que lo prohíban el anexo I, sección I.1, el anexo II, sección II.1, o el anexo III, sección III.1.

2. Sin perjuicio de las normas generales sobre acceso al mercado o las disposiciones generalmente aplicables al transporte de mercancías, se autorizará el transporte de mercancías peligrosas en las condiciones fijadas en el anexo I, sección I.1, el anexo II, sección II.1, y el anexo III, sección III.1.»

- 6 A tenor del artículo 5, apartado 1, de la citada Directiva:

«Los Estados miembros podrán aplicar, por motivos relacionados con la seguridad del transporte, disposiciones más estrictas, excepto en cuanto a los requisitos de fabricación, relativas al transporte nacional de mercancías peligrosas mediante vehículos, vagones y buques para vías navegables interiores matriculados o puestos en circulación dentro de su territorio.»

- 7 El artículo 6 de la Directiva 2008/68 establece que los Estados miembros podrán establecer excepciones, en particular, a determinadas normas previstas en los anexos de dicha Directiva.
- 8 El anexo I de esa Directiva hace aplicables los anexos A y B del ADR, en su versión en vigor el 1 de enero de 2015 (en lo sucesivo, «ADR 2015»).
- 9 El considerando único del ADR 2015 precisa que las partes contratantes desean «acrecentar la seguridad de los transportes internacionales por carretera», mientras que el artículo 3 del ADR 2015 dispone que los anexos de dicho Acuerdo formarán parte integrante del mismo.
- 10 El anexo A, parte 1, capítulo 1.2, punto 1.2.1, del ADR 2015 define el depósito para cisternas como «la parte de la cisterna que contiene la materia a transportar, incluidas las aberturas y sus medios de obturación, pero con exclusión de los equipos de servicio y de la estructura exteriores».
- 11 La tabla A que figura en el capítulo 3.2 de la parte 3 del ADR 2015 contiene la lista de mercancías peligrosas e indica, en particular:

N.º ONU	Nombre y descripción	Clase	[...]	Cisternas ADR		[...]
				Código cisterna 4.3	Disposiciones especiales 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[...]	(12)	(13)	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1075	GASES DE PETRÓLEO, LICUADOS	2	[...]	PxBN (M)	TA4 TT9 TT11	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- 12 El capítulo 4.3 del anexo A, parte 4, del ADR 2015 se titula «Utilización de cisternas fijas (vehículos cisterna), cisternas desmontables y de contenedores cisternas y cajas móviles cisternas, cuyos depósitos estén contruidos con materiales metálicos, así como vehículos batería y contenedores de gas con elementos múltiples (CGEM)». El apartado 4.3.2.1.2 de este capítulo dispone:

«El tipo requerido de cisterna, de vehículo batería y de CGEM se indicará en forma de código en la columna (12) de la tabla A del capítulo 3.2 [...] Las explicaciones para leer las cuatro partes del código se indican en [el apartado] 4.3.3.1.1 (cuando la materia a transportar pertenece a la clase 2) [...]»

- 13 El anexo A, parte 4, capítulo 4.3, apartado 4.3.3.1.1, del ADR 2015 contiene el siguiente cuadro:

Parte	Descripción	Código — cisterna
1	Tipos de cisterna, vehículo batería o CGEM	[...] P = cisterna, vehículo batería o CGEM para gases licuados o disueltos; [...]
[...]	[...]	[...]

- 14 El capítulo 6.8 del anexo A, parte 6, del ADR 2015 se titula «Disposiciones relativas a la construcción, los equipos, la aprobación del prototipo, los controles, los ensayos y al marcado de las cisternas fijas (vehículos cisterna), cisternas desmontables, contenedores cisterna y cajas móviles cisterna, cuyo depósito se construya con materiales metálicos, así como vehículos batería y contenedores de gas de elementos múltiples (CGEM)». El apartado 6.8.2.1.9 de ese capítulo se inscribe dentro de las disposiciones aplicables a la «construcción» previstas en el apartado 6.8.2.1 y está redactado en los siguientes términos:

«Los materiales de los depósitos y sus revestimientos de protección en contacto con el contenido carecerán de materias susceptibles de reaccionar peligrosamente [...] con el contenido, de formar productos peligrosos o de debilitar el material de modo apreciable, bajo el efecto del mismo.

[...]»

- 15 Los apartados 6.8.2.1.24 a 6.8.2.1.26 de ese capítulo 6.8, precedidos del título «Otras disposiciones para la construcción», establecen:

«6.8.2.1.24 El revestimiento protector se diseñará de modo que garantice la estanqueidad, cualesquiera que sean las deformaciones que se puedan producir en condiciones normales de transporte [...]

6.8.2.1.25 El aislamiento térmico se diseñará de modo que no entorpezca el acceso a los dispositivos de llenado o vaciado, a las válvulas de seguridad, ni su funcionamiento.

6.8.2.1.26 Si los depósitos destinados al transporte de materias líquidas inflamables con un punto de inflamación que no supere los 60 °C están provistos de revestimientos de protección (capas interiores) no metálicos, tanto los depósitos como los revestimientos de protección se diseñarán de un modo que no pueda existir peligro de inflamación originado por cargas electrostáticas.»

- 16 El apartado 6.8.3 de dicho capítulo 6.8 está compuesto únicamente por el título «Disposiciones particulares aplicables a la clase 2», mientras que el apartado 6.8.3.1 de esa disposición se refiere más concretamente a la «construcción de los depósitos». El apartado 6.8.3.1.1 de ese mismo capítulo precisa:

«Los depósitos destinados al transporte de gases comprimidos, licuados o disueltos se construirán de acero. [...]»

- 17 El apartado 6.8.4 del capítulo 6.8 del anexo A, parte 6, del ADR 2015 contiene, entre otras, las «disposiciones especiales» TA4, TT9 y TT11, que resultan aplicables a las cisternas que transportan GLP en virtud de la tabla A reproducida en el apartado 11 de la presente sentencia.

- 18 El apartado 6.8.5.1.1 de dicho capítulo 6.8 establece que, cuando las cisternas fijas estén soldadas, los depósitos destinados al transporte de gases comprimidos, licuados o disueltos de la clase 2 se construirán de acero, entendiéndose que también podrán construirse de acero, aluminio, aleación de aluminio, de cobre o aleación de cobre los depósitos destinados al transporte de gases licuados refrigerados de la clase 2.

Derecho neerlandés

- 19 El artículo 8:69a de la Algemene wet bestuursrecht (Ley General de Derecho Administrativo; en lo sucesivo, «Awb») dispone:
- «El juez de lo contencioso-administrativo no anulará una resolución por ser contraria a una norma jurídica escrita o no escrita o a un principio general del Derecho si esa norma o principio no tienen manifiestamente por objeto proteger los intereses de quienes las invocan.»
- 20 La circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (Circular sobre distancias de seguridad en relación con la seguridad exterior de las estaciones de servicio de GLP en decisiones con consecuencias en los efectos de un accidente) del Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Secretario de Estado de Infraestructuras y Medio Ambiente), de 14 de junio de 2016 (Stcrt. 2016, n.º 31453; en lo sucesivo, «circular de 14 de junio de 2016»), emplaza a las autoridades competentes a tener en cuenta, cuando adopten resoluciones en materia de ordenación del territorio, ciertas distancias de seguridad que permitan prevenir los efectos de los accidentes que puedan producirse en las estaciones de servicio durante su abastecimiento de GLP, basándose, con referencia al «Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens» (Acuerdo de seguridad relativo al revestimiento térmico de los vehículos cisterna de GLP) (Stcrt. 2016, n.º 31448; en lo sucesivo, «Safety Deal»), en la premisa de que, por un lado, todos los vehículos cisterna neerlandeses que abastecen a dichas estaciones de servicio están equipados en la práctica de un revestimiento térmico específico capaz de retrasar la situación de «explosión de vapores en expansión producidos por un líquido en ebullición» (*boiling liquid expanding vapour explosion* o «situación BLEVE») al menos 75 minutos tras el inicio de un incendio (en lo sucesivo, «revestimiento térmico específico en cuestión»), y, por otro lado, las estaciones de servicio afectadas son abastecidas normalmente por camiones de servicio equipados con ese revestimiento.
- 21 El Safety Deal, suscrito por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Medio Ambiente y la Vereniging Vloeibaar Gas (Asociación de gas líquido, Países Bajos), así como por otras organizaciones o asociaciones que operan en el sector del GLP, confirma, en esencia, el compromiso de los miembros de dicha asociación de utilizar únicamente, al suministrar GLP a las estaciones de servicio, vehículos cisterna equipados con el revestimiento térmico específico en cuestión, mientras que las demás organizaciones y asociaciones se comprometen a suscribir este objetivo esforzándose por promoverlo entre sus miembros y garantizar su aplicación. Además, todas las partes en el Safety Deal aprobaron el contenido de la circular de 14 de junio de 2016.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 22 X vive a una distancia de unos 125 metros de una estación de servicio que, entre otros, vende GLP desde 1977. Con la intención de que dicha estación de servicio pusiera fin a la venta de GLP debido a los riesgos que —en su opinión— entrañaba la venta de ese producto para la seguridad de las viviendas situadas en sus proximidades, X solicitó al Pleno que revocara la autorización medioambiental concedida a tal efecto a la mencionada estación de servicio.
- 23 Pese a haber denegado dicha solicitud mediante resolución de 30 de junio de 2015, el Pleno, mediante resolución de 18 de enero de 2016 (en lo sucesivo, «resolución de 18 de enero de 2016»), impuso a la citada estación de servicio dos requisitos adicionales en relación con su abastecimiento de GLP. En ella se establecía que, a partir de ese momento, esta última debía abastecerse de GLP mediante vehículos cisterna equipados, por un lado, con el revestimiento

térmico específico en cuestión y, por otro lado, con una manguera de llenado mejorada. Según el Pleno, esos dos requisitos permitían reducir a un nivel aceptable los riesgos de accidente durante el abastecimiento de GLP a la estación de servicio de que se trata.

- 24 Por lo que se refiere al requisito relativo al revestimiento térmico, las autoridades neerlandesas habían establecido unos meses antes, por una parte, el Safety Deal y, por otra, habían adoptado la circular de 14 de junio de 2016, mediante la que se establece una política complementaria de gestión de riesgos para las estaciones de servicio que comercializan GLP, basada en la idea de que esas estaciones de servicio solo fueran abastecidas por vehículos cisterna equipados con el revestimiento térmico específico en cuestión. El órgano jurisdiccional remitente precisa que esa circular no indica expresamente que las autoridades competentes deban imponer tal requisito de revestimiento en las autorizaciones medioambientales que expiden a las estaciones de servicio que comercializan GLP. El citado órgano jurisdiccional añade que las autoridades neerlandesas prefirieron no imponer ese requisito mediante una disposición vinculante de carácter general, ya que consideraban que tal disposición podía infringir el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68.
- 25 Al considerar que debían anularse los dos requisitos impuestos por la resolución de 18 de enero de 2016 por ser incompatibles, en particular, con la Directiva 2008/68, X interpuso un recurso contra dicha resolución ante el rechtbank Noord-Holland (Tribunal de Primera Instancia de Holanda Septentrional, Países Bajos). Mediante resolución de 8 de junio de 2017, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso.
- 26 El órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso de apelación interpuesto por X contra esa resolución, considera que el requisito relativo a la utilización de una manguera de llenado mejorada no infringe las disposiciones de la Directiva 2008/68, de modo que puede mantenerse. En cambio, alberga dudas respecto a la compatibilidad del requisito relativo al revestimiento térmico específico en cuestión con la citada Directiva.
- 27 Tras considerar que el revestimiento térmico de un vehículo cisterna es un elemento de «fabricación», en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el requisito relativo al revestimiento térmico específico en cuestión puede considerarse un «requisito de fabricación», prohibido por esa disposición, dado que, por una parte, ese requisito no va dirigido directamente al propietario o al operador del vehículo cisterna, sino al titular de la estación de servicio, y que, por otra parte, no figura en una disposición vinculante de Derecho nacional de carácter general, sino en una autorización medioambiental concedida a una estación de servicio concreta. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si debe tenerse en cuenta el hecho de que las autoridades neerlandesas, aunque se abstuvieron de imponer el citado requisito mediante una disposición vinculante de carácter general debido a la posibilidad de que ello fuera incompatible con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, establecieron el Safety Deal y adoptaron la circular de 14 de junio de 2016 para garantizar que, en todo el territorio nacional, las estaciones de servicio solo se abastecieran de GLP mediante vehículos cisterna equipados con el revestimiento térmico específico en cuestión.
- 28 En caso de que el Tribunal de Justicia considere que el requisito relativo al revestimiento térmico específico en cuestión constituye un «requisito de fabricación», prohibido por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, el órgano jurisdiccional remitente señala que esa apreciación, por sí sola, no le permitiría anular la resolución de 18 de enero de 2016 que establece el referido requisito. Según el tribunal remitente, con arreglo al artículo 8:69a de la Awb, el juez de lo

contencioso-administrativo no puede anular una resolución que infringe una norma jurídica que manifiestamente no tiene por objeto proteger el interés del demandante de que se trate. Pues bien, a su juicio, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 no tiene manifiestamente por objeto proteger el interés de X en obtener una protección material del barrio residencial situado en las proximidades de la estación de servicio en cuestión.

- 29 Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, con arreglo al Derecho neerlandés, el Pleno no puede incluir en una autorización un requisito cuyo cumplimiento por parte del destinatario no pueda garantizar y, por tanto, no pueda exigir en el contexto de una resolución ulterior. Habida cuenta de este argumento, el órgano jurisdiccional remitente explica que, con arreglo al Derecho neerlandés aplicable, podría anular el requisito relativo al revestimiento térmico específico en cuestión debido a que no podría exigirse su cumplimiento ulteriormente por ser contrario a una norma jurídica como el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, siempre que sea evidente, no obstante, sobre la base de un examen sumario que no deje lugar a dudas, que no podía imponerse el requisito de que se trata (en lo sucesivo, «criterio de la evidencia»). Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el criterio de la evidencia es conforme con el Derecho de la Unión y, en particular, con el principio de efectividad, en virtud del cual las normas del Derecho nacional pertinentes no deben hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.
- 30 En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala, por un lado, que la efectividad del Derecho de la Unión podría verse obstaculizada por la aplicación del criterio de la evidencia, en la medida en que dicho criterio solo se cumple en casos excepcionales e impone así un elevado umbral al justiciable y, a su juicio, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en sus sentencias de 29 de abril de 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212), y de 6 de abril de 2006, *ED & F Man Sugar* (C-274/04, EU:C:2006:233), que una obligación derivada de una resolución inimpugnable puede quedar sin aplicación, en el contexto del examen de una resolución sancionadora ulterior, basada en la primera de esas decisiones, debido a la incompatibilidad de dicha primera decisión con el Derecho de la Unión.
- 31 Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente recuerda la importancia del principio de seguridad jurídica, que podría justificar que un requisito inimpugnable, como el controvertido en el litigio principal, solo pueda impugnarse, tratándose de un justiciable como X —cuando exista una resolución que tenga por objeto exigir su cumplimiento— en el supuesto, previsto por el Derecho neerlandés, de que sea evidente que no podía imponerse dicho requisito por ser contrario al Derecho de la Unión. Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, el elevado umbral impuesto a este respecto por el criterio de la evidencia se justifica por la importancia que se atribuye al interés de la seguridad jurídica. Además, el referido órgano jurisdiccional se pregunta si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado anterior es aplicable en el litigio principal, dado que los asuntos que dieron lugar a dichas sentencias se basaban en una resolución ulterior mediante la que se imponía una sanción al justiciable, lo que no sucede en el presente asunto.

32 En esas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1 a) ¿Debe interpretarse el artículo 5, apartado 1, de la Directiva [2008/68] en el sentido de que se opone a un requisito de autorización, recogido en la autorización de una estación de servicio de GLP, en virtud del cual se establece que la concreta estación de servicio de GLP en cuestión puede abastecerse exclusivamente mediante vehículos cisterna de GLP con un revestimiento térmico, a pesar de que esta obligación no se impone directamente a los operadores de vehículos cisterna de GLP?
- b) ¿Tiene alguna relevancia en la respuesta a la primera cuestión que el Estado miembro haya celebrado un acuerdo en forma de [Safety Deal] con organizaciones de operadores del sector del GLP (entre otras, titulares de estaciones de servicio de GLP, productores, vendedores y transportistas de GLP), en el que las partes se han comprometido a utilizar el revestimiento térmico, y que, en relación con ello, el Estado miembro haya adoptado una circular, a saber, la [circular de 14 de junio de 2016], en la que se establece una política de gestión de riesgos complementaria que parte de la hipótesis de que las estaciones de servicio de GLP se abastecen por medio de vehículos cisterna provistos de un revestimiento térmico?
2. a) Cuando un órgano jurisdiccional nacional examina la legalidad de una resolución de ejecución mediante la que se pretende exigir el cumplimiento de un requisito, establecido en una autorización, que ya no es impugnabile y que es contrario al Derecho de la Unión:
- ¿Permite el Derecho de la Unión, y más concretamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de autonomía procesal nacional, que el órgano jurisdiccional nacional parta, en principio, de la legalidad de tal requisito establecido en una autorización, a menos que resulte manifiestamente contrario a normas de rango superior, entre ellas el Derecho de la Unión? En caso de respuesta afirmativa, ¿establece el Derecho de la Unión requisitos (adicionales) a tal excepción?
 - ¿O bien entraña el Derecho de la Unión, habida cuenta en particular de las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), y de 6 de abril de 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), que el órgano jurisdiccional nacional debe inaplicar tal requisito de la autorización al ser contrario al Derecho de la Unión?
- b) ¿Tiene alguna relevancia en la respuesta a la cuestión 2 [letra a)], que la resolución de ejecución sea una sanción indemnizatoria (remedy) o bien una sanción penal (criminal charge)?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

33 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 debe interpretarse en el sentido de que se opone a un requisito, impuesto por las autoridades de un Estado miembro a una estación de servicio con arreglo a una resolución administrativa que adoptar la forma de una autorización medioambiental, de abastecerse de GLP exclusivamente mediante vehículos cisterna equipados con un revestimiento térmico específico como el controvertido en el litigio principal.

- 34 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, a tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, los Estados miembros podrán aplicar, por motivos relacionados con la seguridad del transporte, disposiciones más estrictas, excepto en cuanto a los requisitos de fabricación, relativas al transporte nacional de mercancías peligrosas mediante vehículos, vagones y buques para vías navegables interiores matriculados o puestos en circulación dentro de su territorio.
- 35 De esa redacción se desprende que, cuando se trata de un transporte nacional de este tipo, el citado artículo 5, apartado 1, prohíbe a los Estados miembros aplicar, por motivos relacionados con la seguridad del transporte, requisitos más estrictos en materia de fabricación.
- 36 Sin embargo, ni el referido artículo 5, apartado 1, ni ninguna otra disposición de la Directiva 2008/68 definen el concepto de «requisitos de fabricación» ni mencionan el nivel de exigencia respecto al cual los Estados miembros deben abstenerse de adoptar disposiciones más estrictas.
- 37 No obstante, es preciso subrayar que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2008/68 únicamente autoriza el transporte de mercancías peligrosas si se cumplen los requisitos establecidos, en particular, en el anexo I, sección I.1, de esa Directiva, que remite a los anexos A y B del ADR en su versión aplicable en el momento de los hechos del litigio principal, a saber, el ADR 2015.
- 38 Ahora bien, tanto la parte 6 del anexo A como la parte 9 del anexo B del ADR 2015 contienen «Disposiciones relativas a la construcción». Por consiguiente, el concepto de «requisitos de fabricación», contemplado en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, debe entenderse referido a las disposiciones correspondientes que figuran en esas partes de los mencionados anexos, de modo que los Estados miembros no están facultados para imponer requisitos más estrictos.
- 39 Por lo que respecta, más concretamente, a los vehículos cisterna destinados al transporte de GLP de que se trata en el litigio principal, procede señalar que, en virtud de lo dispuesto en el anexo A, parte 4, capítulo 4.3, apartados 4.3.2.1.2 y 4.3.3.1.1, y capítulo 6.8, apartados 6.8.3.1.1 y 6.8.5.1.1, del ADR 2015, en relación con el cuadro A del capítulo 3.2 de la parte 3 de dicho anexo, el transporte de GLP, como mercancía peligrosa comprendida en la clase 2, debe realizarse mediante vehículos cisterna cuyos depósitos estén contruidos con materiales metálicos. Cabe señalar igualmente que el anexo A, parte 6, capítulo 6.8, del ADR 2015 contiene, concretamente, «disposiciones relativas a la construcción», aplicables, en particular, a los vehículos cisterna cuyos depósitos estén contruidos con materiales metálicos.
- 40 De ello resulta que, por lo que respecta a los vehículos cisterna destinados al transporte de GLP, el concepto de «requisitos de fabricación», que figura en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, debe entenderse en el sentido de que corresponde a las «disposiciones relativas a la construcción», definidas en el anexo A, parte 6, capítulo 6.8, del ADR 2015, y, en particular, a las normas subordinadas que figuran en los apartados 6.8.2.1, 6.8.3.1 y 6.8.5.1 de dicho capítulo y a las disposiciones especiales TA4, T9 y TT11 recogidas en el apartado 6.8.4 del referido capítulo y aplicables a los mencionados vehículos cisterna de conformidad con el cuadro A que figura en el anexo A, parte 3, capítulo 3.2, del ADR 2015.
- 41 En esas circunstancias, procede considerar que del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 se desprende que, por lo que respecta al transporte nacional de GLP efectuado, en particular, mediante vehículos cisterna matriculados o puestos en circulación dentro de su territorio, los

Estados miembros no pueden, por motivos relacionados con la seguridad, aplicar requisitos de fabricación más estrictos que los expresamente previstos en el anexo A, parte 6, capítulo 6.8, del ADR 2015.

- 42 Pues bien, en el presente asunto, si bien es cierto que el anexo A, parte 6, capítulo 6.8, del ADR 2015 contiene varios requisitos relativos a la fabricación del revestimiento protector o del aislamiento térmico del depósito o de la cisterna, como los recogidos en los apartados 6.8.2.1.9 y 6.8.2.1.24 a 6.8.2.1.26 de dicho capítulo, es preciso señalar que no contiene ninguna disposición que imponga un revestimiento térmico como el exigido en el litigio principal, a saber, un revestimiento térmico que pueda retrasar la situación BLEVE en al menos 75 minutos tras el inicio de un incendio.
- 43 De ello se deduce que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 se opone a que, por lo que respecta al transporte nacional de mercancías peligrosas efectuado, en particular, mediante vehículos matriculados o puestos en circulación dentro de su territorio, los Estados miembros impongan, por motivos relacionados con la seguridad del transporte, que dichos vehículos estén equipados con un revestimiento térmico que no está previsto por las disposiciones del ADR en materia de construcción, dado que ese revestimiento constituye un requisito relativo a la fabricación más estricto, prohibido por la referida disposición de la Directiva.
- 44 Esta interpretación no queda desvirtuada por el hecho de que un requisito como el controvertido en el litigio principal, cuando se ha establecido infringiendo el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, por una parte, haya sido impuesto a una estación de servicio y no directamente a los propietarios u operadores de vehículos cisterna y, por otra parte, haya sido adoptado en un caso individual y no en el marco de una disposición vinculante de carácter general.
- 45 En efecto, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 impone una prohibición clara, general y absoluta a los Estados miembros, que deben garantizar su cumplimiento en todas las circunstancias y por cualquier medio, debiendo precisarse que, en virtud del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2008/68, el concepto de «transporte» engloba también las operaciones de descarga de mercancías peligrosas, como las efectuadas con ocasión del abastecimiento de GLP a una estación de servicio.
- 46 Así pues, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 se opone a cualquier medida adoptada por un Estado miembro, incluida una medida establecida por una autoridad municipal en forma de resolución administrativa individual, como la autorización medioambiental controvertida en el litigio principal, que sea contraria a la prohibición prevista en esa disposición, aun cuando tal medida solo imponga indirectamente un requisito en materia de fabricación a los operadores de vehículos cisterna interesados o encargados de garantizar el suministro de GLP al destinatario de esa medida.
- 47 Por otra parte, el hecho de que las autoridades neerlandesas hayan establecido el Safety Deal y adoptado la circular de 14 de junio de 2016 para garantizar a nivel nacional que los vehículos cisterna utilizados para abastecer de GLP a las estaciones de servicio situadas en territorio neerlandés estén equipados con el revestimiento térmico específico en cuestión no puede influir en modo alguno en la respuesta que debe darse a la primera cuestión prejudicial, dado que el uso de tales instrumentos no puede justificar de ninguna forma una resolución administrativa, como la autorización medioambiental de que se trata en el litigio principal, que impone un requisito de fabricación prohibido por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68.

- 48 En segundo lugar, debe considerarse que, contrariamente a lo que, en esencia, sostuvo la Comisión en sus observaciones escritas, no puede deducirse del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68 que los Estados miembros tengan la facultad de establecer, por motivos distintos de la seguridad del transporte, requisitos más estrictos que los establecidos por el ADR en materia de fabricación.
- 49 El artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68 dispone que los Estados miembros podrán regular o prohibir, estrictamente por razones distintas a la seguridad en el transporte, el transporte de mercancías peligrosas en sus respectivos territorios.
- 50 Como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 45 y 46 de sus conclusiones, el artículo 1, apartado 5, y el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, ambos de interpretación estricta, puesto que constituyen excepciones a la regla general prevista en el artículo 3, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, en virtud de la cual el transporte de mercancías peligrosas está sujeto a las prohibiciones y autorizaciones previstas en los anexos pertinentes de dicha Directiva, se encuentran en una interrelación lógica en la medida en que permiten a los Estados miembros establecer excepciones a esa norma general por motivos distintos.
- 51 Por lo que respecta al artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68, procede señalar, como subrayó el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, que el uso del adverbio «estrictamente» en esa disposición implica que los Estados miembros solo pueden regular o prohibir el transporte de mercancías dentro de su territorio por motivos distintos de la seguridad del transporte, es decir, por motivos que no deben guardar relación alguna con la seguridad del transporte.
- 52 Esta interpretación del tenor del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68 se ve corroborada por el objetivo perseguido por dicha Directiva. En efecto, de los considerandos 1, 5 y 22 de la citada Directiva se desprende que esta tiene por objeto que el transporte transfronterizo y nacional de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril o vía navegable en la Unión se realice en las mejores condiciones de seguridad, y el legislador de la Unión ha decidido aplicar, entre otras, las normas de seguridad contenidas en los anexos A y B del ADR para garantizar la aplicación uniforme de normas armonizadas de seguridad en toda la Unión y asegurar el funcionamiento adecuado del mercado común del transporte.
- 53 En esas circunstancias, y habida cuenta de que, en virtud del considerando único del ADR, las normas que figuran en el citado Acuerdo, de las que forman parte los requisitos de fabricación, tienen por objeto incrementar la seguridad del transporte por carretera, los Estados miembros no pueden, sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas en el artículo 6 de la Directiva 2008/68, dictar, en virtud del artículo 1, apartado 5, de esa Directiva, normas de seguridad del transporte distintas de las establecidas en la mencionada Directiva y en los anexos A y B del ADR, pues de hacerlo podrían poner en peligro el doble objetivo de armonización de las normas de seguridad y de garantía del buen funcionamiento del mercado común del transporte, cuestionando asimismo la apreciación del legislador de la Unión de que las normas de seguridad del transporte establecidas por la citada Directiva y los anexos del ADR permiten garantizar las mejores condiciones de seguridad posibles.
- 54 Por ello, cuando un Estado miembro desea regular o prohibir el transporte de mercancías peligrosas en su territorio con arreglo al artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68, solo puede hacerlo por razones ajenas a la seguridad del transporte, so pena, en caso contrario, de menoscabar los objetivos perseguidos por dicha Directiva. Si bien tales motivos pueden estar

relacionados, como se desprende del considerando 11 de la referida Directiva, con la seguridad nacional o la protección del medio ambiente, es necesario, a efectos de la preservación de estos objetivos, que tales motivos, cuando se invocan, no estén vinculados, de hecho, a la seguridad del transporte. En particular, un Estado miembro no puede, amparándose en la protección del medio ambiente, imponer requisitos relativos a la fabricación, cuando esos requisitos, que figuran en los anexos A y B del ADR, tienen por objeto, como se ha recordado en el apartado anterior, aumentar la seguridad del transporte. En cambio, dichos motivos pueden invocarse, como señaló el Gobierno alemán, en esencia, en sus observaciones escritas, por ejemplo, para regular o prohibir el transporte de mercancías peligrosas a través de zonas ecológicamente sensibles del territorio del Estado miembro de que se trate, ya que una normativa en este sentido no afecta en absoluto a la seguridad del transporte como tal.

- 55 En esas circunstancias, procede considerar que los Estados miembros no pueden, ni en virtud del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68 ni del artículo 5, apartado 1, de esa Directiva, adoptar requisitos de fabricación, como el revestimiento térmico específico en cuestión.
- 56 Además, debe precisarse, con independencia de que, según las indicaciones facilitadas por el Pleno en sus observaciones escritas, la estación de servicio de que se trata en el litigio principal se abastezca de GLP exclusivamente mediante los vehículos de un proveedor neerlandés equipados con un revestimiento térmico, que, cuando un requisito relativo a la fabricación, como el controvertido en el procedimiento principal, se impone indirectamente a los operadores de vehículos cisterna de GLP mediante una autorización expedida a una estación de servicio, ese requisito puede infringir no solo el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, en lo que respecta a las entregas de GLP efectuadas en el contexto de un transporte nacional por vehículos cisterna matriculados en el territorio del Estado miembro de que se trate, sino también, como se desprende del apartado 55 de la presente sentencia, el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2008/68, en lo que respecta a todo suministro de GLP que podría llevarse a cabo en particular en el contexto de un transporte transfronterizo por vehículos cisterna matriculados en el territorio de otro Estado miembro.
- 57 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de requisitos de fabricación más estrictos que los que figuran en los anexos A y B del ADR, como el requisito, impuesto por las autoridades de un Estado miembro a una estación de servicio con arreglo a una resolución administrativa que adopta la forma de una autorización medioambiental, de abastecerse de GLP exclusivamente mediante vehículos cisterna equipados con un revestimiento térmico específico como el controvertido en el litigio principal.

Segunda cuestión prejudicial

- 58 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el Derecho de la Unión, en concreto el principio de efectividad, se opone a una norma procesal nacional que dispone que, para que un requisito contrario al Derecho de la Unión, impuesto por una resolución administrativa en principio inimpugnable por una categoría de justiciables, pueda ser anulado debido a su carácter no ejecutable si se exigiese su cumplimiento mediante una resolución posterior, el justiciable debe demostrar que es evidente, sobre la base de un examen sumario que no deje lugar a dudas, que el requisito en cuestión no podía adoptarse con arreglo al Derecho de la Unión.

Sobre la admisibilidad

- 59 En sus observaciones escritas, el Pleno considera que la segunda cuestión prejudicial no guarda relación con el litigio y es de naturaleza teórica, puesto que la resolución administrativa de que se trata en el litigio principal no es inimpugnable y no se ha adoptado una ulterior resolución de ejecución. Sin llegar a la conclusión de que la segunda cuestión prejudicial es inadmisibile, el Gobierno neerlandés también expone, en sus observaciones escritas, consideraciones similares.
- 60 A este respecto, procede recordar que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, en principio, está obligado a pronunciarse (sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 24, y de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 31).
- 61 De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 25, y de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 32).
- 62 Por otra parte, procede señalar que es jurisprudencia reiterada que la justificación de la remisión prejudicial no consiste en la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino en la necesidad inherente a la solución efectiva de un litigio (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 194 y jurisprudencia citada).
- 63 En el presente asunto, es cierto que el órgano jurisdiccional remitente concluye que, aun suponiendo que se declare, a la vista de la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a la primera cuestión prejudicial, que está fundada la alegación de la demandante de que el requisito controvertido en el litigio principal infringe el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, tal declaración, por sí sola, no permitiría a dicho órgano jurisdiccional, en virtud del artículo 8:69a de la Awb, anular ese requisito.
- 64 Es cierto también que, en la formulación de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente menciona efectivamente «una resolución de ejecución mediante la que se pretende exigir el cumplimiento de un requisito, establecido en una autorización, que ya no es impugnabile y que es contrario al Derecho de la Unión» y que no señala en ningún punto de la resolución de remisión la existencia de una decisión que el Pleno haya adoptado para dar cumplimiento al requisito impuesto en su resolución de 18 de enero de 2016.
- 65 Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que X invocó, en su recurso, el principio del Derecho administrativo neerlandés en virtud del cual una autorización no puede imponer ningún requisito cuyo cumplimiento por parte del destinatario no pueda garantizar la autoridad

competente. El órgano jurisdiccional remitente, tras reconocer que X puede invocar ese principio, concluye que el requisito de que se trata en el litigio principal podría ser anulado si hubiera que considerar que no es posible exigir su cumplimiento debido a su incompatibilidad con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68. Señala además que le corresponde examinar esa cuestión en cuanto al fondo ya en este momento y no en el contexto de un hipotético procedimiento ulterior que tenga por objeto comprobar la legalidad de una resolución posterior cuyo propósito sea exigir el cumplimiento del requisito de que se trata en el litigio principal.

- 66 En esas circunstancias, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente expone claramente que le corresponde, conforme al Derecho nacional, resolver esa cuestión durante el procedimiento pendiente ante él, aun cuando no parezca que el Pleno haya adoptado aún una resolución de ejecución del requisito controvertido en el litigio principal. Por consiguiente, la segunda cuestión prejudicial no reviste carácter hipotético y responde a una necesidad inherente a la solución efectiva del litigio principal.
- 67 De ello se deduce que procede declarar la admisibilidad de la segunda cuestión prejudicial.

Sobre el fondo

- 68 Con carácter preliminar, ha de recordarse, como se ha expuesto en los apartados 28 y 63 de la presente sentencia, que, pese a la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial en el apartado 57 de esta sentencia, el órgano jurisdiccional remitente no podrá, en razón del artículo 8:69a de la Awb, anular, a instancia de un justiciable como X, el requisito que figura en la autorización medioambiental controvertida en el litigio principal basándose únicamente en que es contraria al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68, dado que, según sus propias apreciaciones, esta última disposición no pretende proteger el interés de X en obtener una protección material del barrio residencial situado en las proximidades de la estación de servicio de que se trata, por lo que ese requisito debe considerarse, en esta fase, inimpugnable por un justiciable como X. Dicho lo cual, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en virtud del principio del Derecho administrativo neerlandés conforme al cual una autorización, incluso cuando, en principio, sea inimpugnable por un justiciable como X, no puede imponer ningún requisito cuya observancia por parte del destinatario no pueda ser garantizada por la autoridad competente mediante una resolución posterior por la que se exija el cumplimiento de dicho requisito, X puede, *in fine*, obtener la anulación del requisito en cuestión en el marco de su recurso contra la autorización que impone ese requisito y que también se encuentra pendiente de resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, siempre que, no obstante, cumpla el criterio de la evidencia, es decir, como se ha recordado en el apartado 29 de la presente sentencia, la regla del Derecho neerlandés según la cual debe ser evidente, sobre la base de un examen sumario que no deje lugar a dudas, que el requisito de que se trate no podía imponerse debido a la infracción de normas jurídicas de rango superior.
- 69 A este respecto, cabe señalar que, a falta de normativa de la Unión en la materia, las normas procesales dirigidas a garantizar la salvaguardia de los derechos que se derivan para los justiciables del Derecho de la Unión se determinan por el ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, a condición, sin embargo, de que esas normas no sean menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 18 de diciembre de 2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, apartado 23 y jurisprudencia citada).

- 70 En el presente asunto, de las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente se desprende que el criterio de la evidencia respeta el principio de equivalencia, dado que, en el contexto de la aplicación de ese criterio, no se hace distinción alguna entre la incompatibilidad con normas del Derecho nacional de rango superior y la incompatibilidad con normas del Derecho de la Unión.
- 71 En cambio, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la conformidad de dicho criterio con el principio de efectividad.
- 72 En ese contexto, es preciso recordar que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento y el desarrollo y las peculiaridades de este ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, los principios en los que se basa el sistema judicial nacional, como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (sentencia de 16 de julio de 2020, Caixabank y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 y C-259/19, EU:C:2020:578, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 73 El órgano jurisdiccional remitente expone, en particular, que el criterio de la evidencia establecido por el Derecho administrativo neerlandés tiene por objeto preservar el principio de seguridad jurídica de manera que el carácter ejecutivo y, por tanto, la legalidad de las resoluciones firmes solo pueda cuestionarse en caso de que la incompatibilidad de tales resoluciones con normas jurídicas de rango superior, como las normas del Derecho de la Unión, sea manifiesta.
- 74 A este respecto, es preciso recordar que la seguridad jurídica es uno de los principios generales reconocidos por el Derecho de la Unión. De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que la firmeza de una resolución administrativa contribuye a la seguridad jurídica, y que el Derecho de la Unión no exige, en principio, que un órgano esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que haya adquirido firmeza (sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, apartado 45 y jurisprudencia citada). No obstante, el Tribunal de Justicia ha precisado que, en determinadas circunstancias, pueden tenerse en cuenta las particularidades de las situaciones y de los intereses controvertidos para encontrar un equilibrio entre la exigencia de seguridad jurídica, por una parte, y la exigencia de legalidad a la luz del Derecho de la Unión, por otra (sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 75 En ese contexto, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la norma procesal nacional que constituye el criterio de la evidencia, en la medida en que solo permite a un justiciable como X demostrar que un requisito que figura en una resolución firme no es exigible y obtener, en consecuencia, la anulación de ese requisito cuando se acredite una contradicción manifiesta entre ese requisito y el Derecho de la Unión, tiene por objeto alcanzar un justo equilibrio entre los principios de seguridad jurídica y de legalidad a la luz del Derecho de la Unión, concediendo, con carácter general, un peso predominante al carácter firme del requisito en cuestión con el fin de preservar la seguridad jurídica, si bien admite, bajo condiciones estrictas, que se reconozcan excepciones.
- 76 A la vista de esa finalidad, procede considerar que el principio de efectividad no se opone, en principio, a una norma procesal nacional como el criterio de la evidencia.

- 77 Dicho esto, para garantizar que esa finalidad se alcance efectivamente, el referido criterio no debe aplicarse de manera tan estricta que la exigencia relativa a la contradicción manifiesta con el Derecho de la Unión haga ilusoria, en la práctica, la posibilidad de que un justiciable como X obtenga la anulación efectiva del requisito de que se trate.
- 78 En efecto, si así fuera, se vulneraría claramente el principio de efectividad, que exige, como se ha recordado en el apartado 69 de la presente sentencia, que una disposición procesal nacional no haga imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión.
- 79 Además, el órgano jurisdiccional remitente podría tener en cuenta el hecho, recordado en el apartado 24 de la presente sentencia, de que las autoridades neerlandesas prefirieron no imponer el requisito controvertido en el litigio principal mediante una disposición vinculante de alcance general, ya que consideraban que tal disposición podía infringir el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68.
- 80 Esta conclusión no queda desvirtuada por las sentencias de 29 de abril de 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212), y de 6 de abril de 2006, *ED & F Man Sugar* (C-274/04, EU:C:2006:233), mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, esas dos sentencias fueron dictadas en un contexto diferente del que subyace en el litigio principal, de modo que las conclusiones derivadas de las mismas no son pertinentes en el presente asunto.
- 81 Por lo que respecta, en primer lugar, a la sentencia de 29 de abril de 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212), el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga a no aplicar una resolución administrativa firme contraria a ese Derecho al apreciar la procedencia de una resolución posterior basada en la primera de esas resoluciones, y precisó además que el litigio de que se trataba en el asunto que dio lugar a esa sentencia no se refería a la legalidad como tal de esa primera resolución. En cambio, el litigio principal se refiere, en esencia, a la cuestión de si una norma de Derecho procesal nacional cuya aplicación permite precisamente excluir una resolución administrativa en principio firme respecto a una categoría de justiciables en caso de contradicción manifiesta entre dicha resolución y, en particular, el Derecho de la Unión es conforme con el principio de efectividad.
- 82 Por lo que atañe, en segundo lugar, a la sentencia de 6 de abril de 2006, *ED & F Man Sugar* (C-274/04, EU:C:2006:233), el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que una resolución que impone una sanción no podía estar motivada por el mero hecho de que ya se hubiera adoptado una resolución firme de recuperación de una restitución sobre la base de un mismo Reglamento. Pues bien, esa situación no se corresponde con la que subyace en el asunto principal, que, como se ha recordado en el apartado anterior, se refiere esencialmente a la compatibilidad con el principio de efectividad de una norma procesal nacional que permite, en determinadas circunstancias, no aplicar una resolución administrativa firme.
- 83 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión, en concreto el principio de efectividad, no se opone a una norma procesal del Derecho administrativo nacional que dispone que, para que un requisito contrario al Derecho de la Unión, impuesto por una resolución administrativa en principio inimpugnable por una categoría de justiciables, pueda ser anulado debido a su carácter no ejecutable si se exigiese su cumplimiento mediante una resolución posterior, el justiciable debe demostrar que es evidente, sobre la base de un examen sumario que no deje lugar a dudas, que el requisito en cuestión no podía adoptarse con arreglo al Derecho de la Unión, sin perjuicio, no

obstante, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, de que esa norma no se aplique de manera tan estricta que haga ilusoria, en la práctica, la posibilidad de que un justiciable obtenga la anulación efectiva del requisito de que se trate.

Costas

- 84 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, en su versión modificada por la Directiva 2014/103/UE de la Comisión, de 21 de noviembre de 2014, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de requisitos de fabricación más estrictos que los que figuran en los anexos A y B del Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera, celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957, en su versión vigente el 1 de enero de 2015, como el requisito, impuesto por las autoridades de un Estado miembro a una estación de servicio con arreglo a una resolución administrativa que adopta la forma de una autorización medioambiental, de abastecerse de gas licuado de petróleo exclusivamente mediante vehículos cisterna equipados con un revestimiento térmico específico como el controvertido en el litigio principal.
- 2) El Derecho de la Unión, en concreto el principio de efectividad, no se opone a una norma procesal del Derecho administrativo nacional que dispone que, para que un requisito contrario al Derecho de la Unión, impuesto por una resolución administrativa en principio inimpugnable por una categoría de justiciables, pueda ser anulado debido a su carácter no ejecutable si se exigiese su cumplimiento mediante una resolución posterior, el justiciable debe demostrar que es evidente, sobre la base de un examen sumario que no deje lugar a dudas, que el requisito en cuestión no podía adoptarse con arreglo al Derecho de la Unión, sin perjuicio, no obstante, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, de que esa norma no se aplique de manera tan estricta que haga ilusoria, en la práctica, la posibilidad de que un justiciable obtenga la anulación efectiva del requisito de que se trate.

Firmas