



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentadas el 24 de noviembre de 2022¹

Asunto C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
contra
Magistrat der Stadt Wien,
con intervención de:
Verein Alliance for Nature

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria)]

«Petición de decisión prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Determinación de la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental con arreglo a los criterios o umbrales establecidos por un Estado miembro — Proyecto urbanístico en una zona declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO — Legislación nacional que supedita la evaluación de impacto ambiental al cumplimiento de ciertos umbrales de superficie ocupada y de superficie construida bruta»

I. Introducción

1. Viena es una ciudad que cuenta con un rico patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. Lo que comenzó siendo un asentamiento celta se convirtió en la importante guarnición romana de Vindobona. En 1857, los muros y demás defensas que se habían levantado en torno a la ciudad en el siglo XIII fueron demolidos y reemplazados por la Ringstraße, que se abrió en 1865 y a lo largo de la cual se alzaron numerosos edificios públicos, en un ecléctico estilo historicista, en ocasiones llamado *Ringstraßestil*, que combina elementos de la arquitectura clásica, gótica, renacentista y barroca. La UNESCO ha declarado Patrimonio de la Humanidad el centro histórico de Viena, incluida la Ringstraße.

2. Una empresa privada pretende llevar a cabo el proyecto «ICV Heumarkt Neu — Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV» (Nuevo ICV Heumarkt — Reconstrucción del Hotel InterContinental, Club de Deportes sobre Hielo de Viena; en lo sucesivo, «proyecto del Nuevo Heumarkt») a aproximadamente 250 metros de la parte de la Ringstraße llamada Schubertring.² El proyecto del Nuevo Heumarkt comprende la demolición del actual Hotel

¹ Lengua original: inglés.

² La calle Am Heumarkt constituye el límite sudoriental del terreno. Se considera una de las calles más antiguas de Viena.

InterContinental y su sustitución por una serie de edificios nuevos, entre ellos un rascacielos de 19 pisos destinado a albergar un hotel, locales comerciales, salones de actos, viviendas y oficinas, y que en sus sótanos contará con una pista de hielo, un polideportivo, una piscina y un aparcamiento de 275 plazas. Se prevé que el proyecto del Nuevo Heumarkt ocupará aproximadamente 1,55 ha y tendrá una superficie construida bruta de cerca de 89 000 m².

3. El proyecto ha suscitado cierta controversia, a causa de su proximidad al centro de Viena, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, y el impacto que supuestamente tendrá sobre la silueta de la ciudad la elevada altura del rascacielos que se prevé construir. La presente petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) trata de aclarar, en esencia, si un Estado miembro que ha optado por disponer que la necesidad de efectuar una evaluación del impacto ambiental de los proyectos se determine con arreglo a umbrales o criterios por él mismo establecidos puede estar obligado a determinar tal necesidad mediante un estudio individualizado cuando se trate de un proyecto que, pese a no cumplir los umbrales o criterios establecidos, pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El preámbulo 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,³ en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014,⁴ establece, entre otros, los siguientes principios:

- «(7) La autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente solo debe concederse después de una evaluación de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente. Esta evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el promotor y eventualmente completada por las autoridades y por el público al que pueda interesar el proyecto.
- (8) Los proyectos que pertenecen a determinadas clases tienen repercusiones notables sobre el medio ambiente y deben, en principio, someterse a una evaluación sistemática.
- (9) Los proyectos que pertenecen a otras clases no tienen necesariamente repercusiones importantes sobre el medio ambiente en todos los casos y esos proyectos deben someterse a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que podrían tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente.
- (10) Los Estados miembros pueden establecer umbrales o criterios a fin de determinar, basándose en la importancia de sus repercusiones medioambientales, cuáles de dichos proyectos procede evaluar. Los Estados miembros no tienen la obligación de estudiar caso por caso los proyectos por debajo de esos umbrales o ajenos a esos criterios.

³ DO 2012, L 26, p. 1.

⁴ DO 2014, L 124, p. 1.

(11) Al fijar dichos umbrales o criterios o al estudiar los proyectos caso por caso, para determinar cuáles de dichos proyectos han de someterse a una evaluación en función de la importancia de sus repercusiones sobre el medio ambiente, los Estados miembros deberán tener en cuenta los criterios de selección pertinentes que establece la presente Directiva. De conformidad con el principio de subsidiariedad, son los Estados miembros los que mejor pueden aplicar esos criterios en determinados casos.»

5. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2011/92 dispone que esta se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados⁵ que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

6. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos en el medio ambiente. Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

7. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2011/92 dispone:

«La evaluación de impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso concreto, los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

- a) la población y la salud humana;
- b) la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en virtud de la Directiva 92/43/CEE [del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7)] y la Directiva 2009/147/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7)];
- c) la tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima;
- d) los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje;
- e) la interacción entre los factores contemplados en las letras a) a d).»

8. Con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2011/92:

«[...]

⁵ El artículo 1, apartado 2, define «proyecto», a efectos de la Directiva 2011/92, como, entre otras, «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras».

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10. Los Estados miembros realizarán dicha determinación:

a) mediante un estudio caso por caso,

o

b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

3. Cuando se proceda a un examen caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III. Los Estados miembros podrán fijar umbrales o criterios para determinar los casos en los que los proyectos no tienen que someterse a la determinación en virtud de los apartados 4 y 5 ni a una evaluación de impacto ambiental, y/o umbrales o criterios para determinar los casos en los que los proyectos se someterán de todos modos a una evaluación de impacto ambiental sin sufrir una determinación en virtud de los apartados 4 y 5.

[...]»

9. El anexo II de la Directiva 2011/92, lleva por título «Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4». Su punto 10 dispone que los «proyectos de urbanizaciones» incluyen «la construcción de centros comerciales y de aparcamientos».

10. El anexo III de la Directiva 2011/92 se titula «Criterios de selección contemplados en el artículo 4, apartado 3 (Criterios para determinar si los proyectos enumerados en el anexo II han de estar sujetos a la evaluación de impacto ambiental)». Su punto 1 establece que las características de los proyectos deberán considerarse teniendo en cuenta, en particular: a) las dimensiones y diseño del conjunto del proyecto; b) la acumulación con otros proyectos existentes y/o aprobados; c) el uso de los recursos naturales, en particular la tierra, el suelo, el agua y la biodiversidad; d) la generación de residuos; e) la contaminación y otras perturbaciones; f) los riesgos de accidentes graves y/o catástrofes relevantes para el proyecto en cuestión incluidos los provocados por el cambio climático, de conformidad con los conocimientos científicos, y g) los riesgos para la salud humana.

11. En lo que atañe a las cuestiones planteadas en la presente petición de decisión prejudicial, el punto 2 del anexo III de la Directiva 2011/92, titulado «Ubicación de los proyectos», dispone que debe considerarse el carácter sensible medioambientalmente de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos, teniendo en cuenta, en particular: a) el uso presente y aprobado de la tierra; b) la abundancia relativa, la disponibilidad, la calidad y la capacidad de regeneración de los recursos naturales de la zona y su subsuelo, y c) la capacidad de absorción del medio natural, con especial atención, entre otras cosas, a áreas de gran densidad demográfica y a paisajes y lugares con significación histórica, cultural y/o arqueológica.

12. En el punto 3 del anexo III de la Directiva 2011/92, titulado «Tipo y características del impacto potencial», se determina que los posibles efectos significativos de los proyectos en el medio ambiente deben considerarse en relación con los criterios establecidos en los puntos 1 y 2

del anexo III, teniendo presente el impacto del proyecto sobre los factores señalados en el artículo 3, apartado 1, teniendo en cuenta: a) la magnitud y el alcance espacial del impacto; b) su naturaleza; c) su naturaleza transfronteriza; d) su intensidad y complejidad; e) su probabilidad; f) su inicio previsto, duración, frecuencia y reversibilidad; g) su acumulación con los impactos de otros proyectos existentes y/o aprobados, y h) la posibilidad de reducirlo de manera eficaz.

B. Derecho austriaco

13. El artículo 1 de la Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) (Ley Federal de Evaluación de Impacto Ambiental; en lo sucesivo, «LEIA»), de 14 de octubre de 1993,⁶ en su versión aplicable en el procedimiento principal,⁷ se titula «Función de la evaluación de impacto ambiental y de la participación del público», y presenta el siguiente tenor:

«(1) La evaluación del impacto ambiental (EIA) tiene por función, con la participación del público y sobre una base científica,

1. determinar, describir y evaluar los efectos directos e indirectos de un proyecto en:

- a) los seres humanos y la biodiversidad, incluidos los animales, las plantas y sus hábitats;
 - b) el suelo, el agua, el aire y el clima;
 - c) el paisaje, y
 - d) los bienes materiales y culturales,
- incluidas, en su caso, las interacciones entre diversos efectos».

14. A tenor del artículo 3 de la LEIA, titulado «Objeto de la evaluación de impacto ambiental»:

«(1) Los proyectos del anexo 1 y las modificaciones de dichos proyectos han de someterse a una evaluación de impacto ambiental de conformidad con las siguientes normas. Respecto a los proyectos enunciados en las columnas 2 y 3 del anexo 1 se aplicará el procedimiento simplificado. [...]

(2) Respecto a los proyectos del anexo 1 que no alcancen los umbrales o no cumplan los criterios allí establecidos, pero que juntamente con otros proyectos sí alcancen dichos umbrales o cumplan dichos criterios, la autoridad deberá determinar si, en el caso concreto, la acumulación de las repercusiones puede producir efectos gravemente perjudiciales para el medio ambiente, con la consiguiente necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental para el proyecto. En cuanto a la acumulación, se deberán tener en cuenta otros proyectos similares que guarden una relación espacial con el proyecto de que se trate y que ya estén en curso o autorizados, así como los proyectos para los que ya se haya presentado una solicitud completa de autorización ante las autoridades o que hayan sido solicitados previamente con arreglo a los artículos 4 o 5. No procederá el examen individualizado cuando el proyecto de que se trate tenga una capacidad inferior al 25 % del umbral establecido. En la decisión individualizada se tendrán en cuenta los

⁶ BGBl. 697/1993.

⁷ BGBl. I 80/2018.

criterios del apartado 5, puntos 1 a 3, y se aplicarán los apartados 7 y 8. La evaluación de impacto ambiental se llevará a cabo por el procedimiento simplificado. No se efectuará el examen individualizado cuando el solicitante del proyecto pida la realización de una evaluación de impacto ambiental.

[...]

(4) En el caso de proyectos para los que se haya establecido en la columna 3 del anexo 1 un umbral respecto a ciertas zonas protegidas, si se cumple este criterio la autoridad deberá decidir de forma individualizada si, teniendo en cuenta el alcance y la duración de los efectos del impacto ambiental, es previsible que se produzcan efectos adversos significativos en el hábitat protegido (categoría B del anexo 2) o en el objetivo de protección para el cual se ha establecido la zona protegida (categorías A, C, D y E del anexo 2). A los efectos de este examen, las zonas protegidas de las categorías A, C, D y E del anexo 2 solo se tendrán en cuenta si, en la fecha de inicio del procedimiento, ya han sido designadas o incluidas en la lista de lugares de importancia comunitaria (categoría A del anexo 2). Si pueden preverse efectos adversos significativos, se llevará a cabo una evaluación de impacto ambiental. En la decisión individualizada se tendrán en cuenta los criterios del apartado 5, puntos 1 a 3, y se aplicarán los apartados 7 y 8. No se efectuará el examen individualizado cuando el solicitante del proyecto pida la realización de una evaluación de impacto ambiental.

(4a) En el caso de proyectos para los que, en la columna 3 del anexo 1, se hayan establecido condiciones distintas de las mencionadas en el apartado 4, si se cumplen estas condiciones, la autoridad deberá decidir de forma individualizada, aplicando el apartado 7, si es previsible que se produzcan efectos adversos significativos en el medio ambiente en el sentido del artículo 1, apartado 1, punto 1. Si la autoridad llega a la conclusión de que tales efectos son previsibles, la evaluación de impacto ambiental se llevará a cabo por el procedimiento simplificado. No se efectuará el examen individualizado cuando el solicitante del proyecto pida la realización de una evaluación de impacto ambiental.

(5) Cuando decida de forma individualizada, la autoridad tendrá en cuenta los siguientes criterios, en caso de que sean relevantes:

1. las características del proyecto (su tamaño, la utilización de recursos naturales, la producción de residuos, la contaminación y otras perturbaciones del medio ambiente, su vulnerabilidad ante accidentes graves o catástrofes naturales, incluidas las causadas por el cambio climático, según los conocimientos científicos, y los riesgos para la salud humana);
2. la ubicación del proyecto (sensibilidad medioambiental, teniendo en cuenta el uso presente y aprobado de la tierra; la abundancia, la calidad y la capacidad de regeneración de los recursos naturales de la zona y su subsuelo, y la capacidad de absorción del medio natural, con atención, cuando proceda, a las zonas enumeradas en el anexo 2);
3. las características del impacto potencial del proyecto en el medio ambiente (naturaleza, magnitud y extensión geográfica del impacto, el carácter transfronterizo del impacto, su intensidad y complejidad, el inicio previsto, la probabilidad del impacto, su duración, frecuencia y reversibilidad, la posibilidad de evitarlo o reducirlo de manera eficaz), así como la variación del impacto medioambiental resultante de la ejecución del proyecto en comparación con la situación de no ejecución del proyecto.

En el caso de los proyectos enumerados en la columna 3 del anexo 1, la variación del impacto se evaluará respecto a la zona protegida. [...]

(6) La autorización de los proyectos sujetos a una evaluación con arreglo a los apartados 1, 2 o 4 no se concederá antes de que haya concluido la evaluación de impacto ambiental o el examen individualizado. Ninguna comunicación administrativa surtirá efectos jurídicos hasta que haya concluido la evaluación de impacto ambiental. Las autorizaciones concedidas vulnerando la presente disposición podrán ser anuladas por la autoridad competente en el plazo de tres años, de conformidad con el artículo 39, apartado 3.

(7) La autoridad deberá declarar, a petición del solicitante del proyecto, de una autoridad con la que colabore o del Umweltanwalt [(Defensor del Medio Ambiente, Austria)], si respecto a un proyecto determinado debe realizarse una evaluación de impacto ambiental en virtud de la presente Ley federal, y qué criterios del anexo 1 o del artículo 3a, apartados 1 a 3, cumple el proyecto. Dicha declaración podrá realizarse también de oficio. [...]

[...]

(9) Si la autoridad decide, de conformidad con el apartado 7, que un proyecto no se ha de someter a una evaluación de impacto ambiental, cualquier organización ecologista reconocida con arreglo al artículo 19, apartado 7, o un vecino que cumpla las condiciones del artículo 19, apartado 1, punto 1, podrán recurrir ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria). A partir de la fecha de publicación en Internet, dicha organización ecologista o dicho vecino tendrá derecho a acceder al expediente administrativo. A efectos de la legitimación activa de la organización ecologista, se atenderá al ámbito geográfico de actividad declarado en la decisión administrativa por la que haya sido reconocida con arreglo al artículo 19, apartado 7.

[...]»

15. El anexo 1 de la LEIA especifica qué proyectos están sujetos a evaluación de impacto ambiental. Su columna 1 enumera los que están sujetos a una evaluación de impacto ambiental ordinaria. La columna 2 recoge los proyectos sujetos a una evaluación de impacto ambiental simplificada, y la columna 3 incluye los proyectos respecto a los cuales la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental simplificada se ha de estudiar de forma individualizada. Los proyectos urbanísticos⁸ con una superficie ocupada de al menos 15 ha y una superficie construida bruta superior a 150 000 m² aparecen en la columna 2 de dicho anexo.⁹ La columna 3 del anexo 1 de la LEIA dispone que «en el caso de [proyectos urbanísticos], el artículo 3, apartado 2, se aplicará considerando la suma de las capacidades autorizadas en los últimos cinco años, incluida la capacidad o aumento de capacidad solicitados.»

⁸ La nota 3a del anexo 1 de la LEIA define los proyectos urbanísticos como «proyectos de urbanización relativos a una edificación completa multifuncional que, al menos, comprenda viviendas y locales comerciales, así como los correspondientes viales de acceso e instalaciones de suministro, con una zona de influencia que trascienda el área del proyecto. Tras su ejecución, los proyectos urbanísticos y sus partes dejarán de tener tal consideración a los efectos de la presente nota».

⁹ Punto 18, letra b), del anexo 1 de la LEIA.

16. El anexo 2 de la LEIA define las categorías de zonas protegidas, a las que se refiere también la columna 3. Los lugares declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO con arreglo al artículo 11, apartado 2, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural¹⁰ son «zonas de protección especial» a los efectos de la categoría A de dichas zonas protegidas.

III. Litigio principal y petición de decisión prejudicial

17. El 17 de octubre de 2017, WertInvest Hotelbetriebs GmbH solicitó al Wiener Landesregierung (Gobierno regional de Viena, Austria) una declaración en el sentido de que no era necesaria una evaluación de impacto ambiental para el proyecto del Nuevo Heumarkt.

18. El 16 de octubre de 2018, el Gobierno regional de Viena decidió que el proyecto del Nuevo Heumarkt no precisaba de una evaluación de impacto ambiental. A su parecer, dicho proyecto no excedía los umbrales establecidos en el punto 18, letra b), del anexo 1 de la LEIA, y tampoco era de aplicación el régimen de acumulación del artículo 3, apartado 2, de la LEIA, ya que el proyecto tenía una capacidad inferior al 25 % del umbral aplicable.

19. El 30 de noviembre de 2018, WertInvest Hotelbetrieb solicitó al Magistrat der Stadt Wien (Administración Municipal de Viena, Austria) una licencia de obras para el proyecto del Nuevo Heumarkt.

20. Diversos vecinos y una asociación ecologista impugnaron la decisión de 16 de octubre de 2018 ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo). Durante el curso del procedimiento, WertInvest Hotelbetrieb retiró su solicitud de declaración de que el proyecto no requería una evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, el 9 de abril de 2019 el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) resolvió de oficio que el proyecto del Nuevo Heumarkt estaba sujeto a una evaluación de impacto ambiental simplificada. A su parecer, el legislador austriaco no había tenido debidamente en cuenta la necesidad de salvaguardar las zonas protegidas incluidas en la categoría A del anexo 2 de la LEIA en el procedimiento de autorización de los proyectos urbanísticos.¹¹ Añadió que el proyecto del Nuevo Heumarkt demostraba que los proyectos que no alcanzaban los umbrales establecidos en la columna 2 de anexo 1 de la LEIA podían tener efectos significativos en lugares que son Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO. Por estos motivos, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) llegó a la conclusión de que la Directiva 2011/92 había sido incorrectamente transpuesta al Derecho austriaco, de modo que era necesario examinar la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental referida al proyecto del Nuevo Heumarkt en sí mismo.

21. WertInvest Hotelbetrieb y el Gobierno regional de Viena recurrieron esta resolución ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria). El 25 de junio de 2021, este Tribunal anuló la sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo), al considerar que, puesto que WertInvest Hotelbetrieb había retirado su solicitud de declaración de que el proyecto no requería una evaluación de impacto ambiental, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) carecía de competencia para conocer del asunto. El 15 de julio de

¹⁰ Aprobada por la Conferencia General y firmada en París en 17 de diciembre de 1975.

¹¹ Punto 18, letra b), del anexo 1 de la LEIA.

2021, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) declaró que, habiendo sido retirada la mencionada solicitud de declaración, la decisión del Gobierno regional de Viena de 16 de octubre de 2018 era nula de pleno Derecho.

22. Mientras se sustanciaba dicho procedimiento, la solicitud de licencia de obras presentada por WertInvest Hotelbetrieb estuvo pendiente ante la Administración Municipal de Viena. Dado que esta no había resuelto la solicitud en el plazo de seis meses desde que fue presentada, el 12 de marzo de 2021 WertInvest Hotelbetrieb interpuso una reclamación por silencio administrativo ante el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena), solicitando que se condenase a la Administración Municipal de Viena a conceder la licencia de obras, ya que a tal fin no era precisa una evaluación de impacto ambiental.

23. Para resolver si la Administración Municipal de Viena incurrió en silencio administrativo, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena) considera necesario determinar si el proyecto del Nuevo Heumarkt requiere la realización de una evaluación de impacto ambiental, y se refiere al proyecto del Nuevo Heumarkt como a uno de los proyectos urbanísticos más significativos que se han de desarrollar en Viena desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, observa que, el 10 de octubre de 2019, la Comisión Europea remitió un escrito de requerimiento al Gobierno austriaco¹² en el que señalaba una serie de problemas detectados en la transposición de la Directiva 2011/92 al Derecho austriaco,¹³ principalmente el establecimiento de unos umbrales inadecuados que, en la práctica, excluían la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental en todos los proyectos urbanísticos significativos (por ejemplo, el proyecto del Nuevo Heumarkt).

24. Dadas estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se opone la [Directiva 2011/92] a una disposición nacional que condiciona la realización de una evaluación de impacto ambiental de proyectos urbanísticos tanto al cumplimiento de umbrales de al menos 15 ha de superficie ocupada y de más de 150 000 m² de superficie construida bruta como al hecho de que se trate de un proyecto de urbanización relativo a una edificación completa multifuncional que, al menos, comprenda viviendas y locales comerciales, así como las calles y las instalaciones de suministro, con una zona de influencia que trascienda el área del proyecto? ¿Tiene alguna relevancia a este respecto que el Derecho nacional establezca supuestos específicos para:
- parques de atracciones o parques temáticos, estadios deportivos y campos de golf (a partir de una determinada superficie ocupada o de un cierto número de plazas de aparcamiento);
 - polígonos industriales (a partir de una determinada superficie ocupada);
 - centros comerciales (a partir de una determinada superficie ocupada o de un cierto número de plazas de aparcamiento);
 - alojamientos turísticos, como hoteles y urbanizaciones turísticas, junto con sus instalaciones accesorias (a partir de un determinado número de camas o de una

¹² C(2019) 6680 final.

¹³ INFR(2019) 2224.

determinada superficie ocupada, exclusivamente en el exterior de áreas urbanas compactas), y

- aparcamientos públicos, abiertos o cerrados (a partir de un determinado número de plazas)?
- 2) ¿Exige la [Directiva 2011/92] —teniendo en cuenta, en particular, la disposición del anexo III, punto 2, letra c), inciso viii), [de esa Directiva], con arreglo a la cual, al decidir si es necesario realizar una evaluación de impacto ambiental para los proyectos mencionados en el anexo II [de la misma], deben tenerse en cuenta también los “paisajes y lugares con significación histórica, cultural y/o arqueológica”— que para las zonas con significación histórica, cultural, urbanística o arquitectónica, como por ejemplo los lugares Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO, se establezcan umbrales más bajos o criterios más estrictos (que los mencionados en la primera cuestión)?
 - 3) ¿Se opone la [Directiva 2011/92] a una disposición nacional que, para la evaluación de un “proyecto urbanístico” en el sentido de la primera cuestión, limita la acumulación con otros proyectos similares que guarden una relación espacial con aquel de modo que solamente se toma en consideración la suma de las capacidades autorizadas en los últimos cinco años, incluida la capacidad o aumento de capacidad solicitados, habida cuenta de que en el concepto de proyecto urbanístico no se incluyen los proyectos urbanísticos o las partes de estos que ya hayan sido ejecutados y de que no se lleva a cabo la preceptiva comprobación en el caso concreto de si la acumulación de las repercusiones puede producir efectos considerablemente perjudiciales, molestos o gravosos para el medio ambiente, con la consiguiente necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental para el proyecto, si el proyecto de que se trata tiene una capacidad inferior al 25 % del umbral?
 - 4) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y/o a la segunda cuestión:
 - ¿En el supuesto de que se sobrepase el margen de apreciación del Estado miembro, puede limitarse a determinados aspectos, como por ejemplo la finalidad de protección de una determinada zona, el examen individualizado que han de efectuar las autoridades nacionales (de conformidad con las disposiciones, en este caso directamente aplicables, de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la [Directiva 2011/92]) para comprobar si el proyecto puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, por tanto, se ha de someter a una evaluación de impacto ambiental, o en tal caso deben tenerse en cuenta todos los criterios y aspectos mencionados en el anexo III de la [Directiva 2011/92]?
 - 5) ¿Permite la [Directiva 2011/92], teniendo en cuenta, en particular, las vías de recurso que exige su artículo 11, que el examen mencionado en la cuarta cuestión se efectúe por primera vez por el órgano jurisdiccional remitente (en un procedimiento relativo a un permiso de obras y en el contexto del examen de su competencia) en un procedimiento en el cual el “público”, con arreglo al Derecho nacional, goce únicamente de una condición de parte extremadamente limitada, y cuya resolución solo pueda ser recurrida por los miembros del “público interesado”, en el sentido del artículo 1, apartado 2, letras d) y e), de la [Directiva 2011/92], en unas condiciones extremadamente estrictas? ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a esta cuestión el hecho de que, con arreglo al Derecho nacional vigente, aparte de la posibilidad de una comprobación de oficio, solo el promotor del proyecto, una autoridad colaboradora o el [Defensor del Medio Ambiente] puedan solicitar un examen específico de si el proyecto está sometido a la obligación de que se realice una evaluación de impacto ambiental?

- 6) ¿Permite la [Directiva 2011/92], en el caso de “proyectos urbanísticos” con arreglo al anexo II, punto 10, letra b), de dicha Directiva, antes o durante la realización de una evaluación de impacto ambiental necesaria o antes de que concluya un examen de las repercusiones sobre el medio ambiente en el caso concreto dirigido a dilucidar la necesidad de una evaluación de impacto ambiental, conceder autorizaciones para obras concretas que formen parte del proyecto urbanístico global, habida cuenta de que durante el procedimiento de autorización no se lleva a cabo ninguna evaluación exhaustiva de las repercusiones sobre el medio ambiente a efectos de la [Directiva 2011/92] y de que el público goza solamente de una condición de parte limitada?»

25. Presentaron observaciones escritas WertInvest Hotelbetrieb, el Gobierno austriaco y la Comisión. En la vista celebrada el 14 de septiembre de 2022, las mismas partes, además de la Administración Municipal de Viena y la Verein Alliance for Nature, presentaron observaciones orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia.

26. Atendiendo a la petición del Tribunal de Justicia, en las presentes conclusiones voy a examinar las cuatro primeras cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

IV. Apreciación

A. Admisibilidad

27. WertInvest Hotelbetrieb alega que la presente petición de decisión prejudicial debe ser desestimada por inadmisibile, ya que el proyecto del Nuevo Heumarkt no es un proyecto urbanístico a efectos de la Directiva 2011/92. Considera que, a excepción del rascacielos, todos los demás edificios del proyecto ya existen y solo van a ser reformados. Con carácter subsidiario, alega que la tercera cuestión prejudicial es meramente hipotética. La resolución de remisión no menciona la presencia de otros proyectos similares en el entorno del proyecto del Nuevo Heumarkt, por lo cual dicha cuestión es inadmisibile.

28. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, en la cooperación establecida por el artículo 267 TFUE corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse.¹⁴ Así pues, el Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna con la realidad o ni el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones planteadas.¹⁵

¹⁴ Véase la sentencia de 13 de enero de 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5), apartado 23 y jurisprudencia citada.

¹⁵ Véase la sentencia de 13 de enero de 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5), apartado 24 y jurisprudencia citada.

29. WertInvest Hotelbetrieb afirma que el proyecto del Nuevo Heumarkt no es un proyecto urbanístico a efectos de la Directiva 2011/92. Dado que el argumento formulado por WertInvest Hotelbetrieb se basa en su interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión, no puede sorprender que el órgano jurisdiccional remitente considere que necesita de la asistencia del Tribunal de Justicia para dar una respuesta. Por lo tanto, no cabe duda de la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial.

30. Respecto a la admisibilidad de la tercera cuestión prejudicial, aunque la resolución de remisión no menciona otros proyectos similares previstos o que se estén ejecutando en la misma zona, dada la ubicación del proyecto del Nuevo Heumarkt y su acumulación con otros proyectos existentes y/o aprobados en el sentido de los puntos 1, letra b), y 3, letra g), del anexo III de la Directiva 2011/92, no cabe calificar esta cuestión como meramente hipotética con arreglo a la citada jurisprudencia.

31. En consecuencia, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuatro primeras cuestiones prejudiciales.

B. Las cuestiones prejudiciales primera y segunda

32. Con sus cuestiones primera y segunda, a las que se puede responder conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92, en relación con el punto 10, letra b), del anexo II y con el punto 2, letra c), inciso viii), del anexo III de la misma Directiva, se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual los proyectos urbanísticos solo deben someterse a una evaluación de impacto ambiental si ocupan al menos 15 ha y tienen una superficie construida bruta superior a 150 000 m², sin tener en cuenta la ubicación de dichos proyectos en lugares con significación histórica, cultural y/o arqueológica, como son los lugares inscritos en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

33. WertInvest Hotelbetrieb recuerda que la Directiva 2011/92 confiere a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para establecer los umbrales o criterios que determinen la necesidad de que un proyecto urbanístico se someta a una evaluación de impacto ambiental. A su parecer, los umbrales relevantes de la LEIA no exceden dicho margen. WertInvest Hotelbetrieb considera improbable que los proyectos urbanísticos que no superan umbrales como los establecidos en la LEIA tengan impactos significativos sobre el medio ambiente. En particular, tales proyectos urbanísticos no requieren un estudio caso por caso para determinar si es precisa una evaluación de impacto ambiental, aunque se ubiquen en un lugar inscrito en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

34. Debido al procedimiento por incumplimiento mencionado en el punto 23 de las presentes conclusiones, el Gobierno austriaco no ha presentado observaciones sobre las dos primeras cuestiones prejudiciales.

35. En la vista, la Administración Municipal de Viena alegó que el proyecto del Nuevo Heumarkt no podía considerarse un proyecto urbanístico en el sentido de la Directiva 2011/92, tal como se ha transpuesto a la legislación austriaca. Sin embargo, admitió que incluso los proyectos de dimensiones reducidas pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, en particular cuando están situados en lugares inscritos en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO. Aunque alegó que el proyecto del Nuevo Heumarkt no tendría efectos significativos en el medio

ambiente, al responder a las preguntas del Tribunal de Justicia, la Administración Municipal de Viena admitió que, en ausencia de una evaluación de impacto ambiental, no se podía excluir la posibilidad de tales efectos.

36. La Comisión observa que la Directiva 2011/92 no define el concepto de «proyecto urbanístico». Sin embargo, el punto 10, letra b), del anexo II de esta Directiva menciona, como ejemplos de tales proyectos, la construcción de centros comerciales y aparcamientos. Por lo tanto, habida cuenta de la finalidad de la Directiva 2011/92, el concepto de «proyecto urbanístico» se refiere a edificios y espacios públicos que, por su naturaleza, dimensiones o localización, tienen impactos sobre el medio ambiente que son comparables a los de los centros comerciales y los aparcamientos. La Comisión formula dos argumentos en apoyo de esta alegación.

37. En primer lugar, aunque la Comisión reconoce que la Directiva 2011/92 concede a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para determinar las clases de proyectos urbanísticos que se han de someter a una evaluación de impacto ambiental, el artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva exige que los Estados miembros velen por que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan a una evaluación de impacto ambiental. Según la Comisión, el Estado miembro que establezca umbrales sin tener en cuenta la naturaleza, las dimensiones ni la localización de los proyectos urbanísticos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente está excediendo los límites de su margen de apreciación.

38. La Comisión alega que, en atención a factores como la fauna y la flora, el suelo, el agua, el clima o el patrimonio cultural, incluso un proyecto de dimensiones reducidas puede tener efectos significativos en el medio ambiente si está ubicado en una zona sensible. A este respecto, se remite al anexo III de la Directiva 2011/92, relativo a los criterios de selección para determinar qué proyectos se deben someter a una evaluación de impacto ambiental en virtud del artículo 4, apartado 3, de la misma Directiva. El punto 2, letra c), inciso viii), del anexo III de la Directiva 2011/92, que versa sobre la «ubicación de los proyectos», establece que debe considerarse el carácter sensible medioambientalmente de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos, teniendo en cuenta, en particular, la capacidad de absorción del medio natural, incluidos los paisajes y lugares con significación histórica, cultural y/o arqueológica. A este respecto, la Comisión aduce que un proyecto consistente en la construcción de un rascacielos en un lugar de valor histórico puede tener un grave impacto ambiental, aunque ocupe una superficie relativamente reducida.

39. En vista de todo ello, la Comisión considera que, al no tener en cuenta la ubicación de los proyectos urbanísticos, especialmente en lugares con significación histórica o cultural, como sucede con el proyecto controvertido en el procedimiento principal, la LEIA es incompatible con la Directiva 2011/92.

40. En segundo lugar, la Comisión alega que los umbrales establecidos en la legislación nacional no pueden excluir, en la práctica, la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental respecto a ciertas categorías de proyectos, como parece acontecer con la LEIA. La Comisión señala que, con arreglo a dicha legislación, las autoridades austriacas han informado de que, entre 2005 y 2019, 53 de 59 proyectos urbanísticos no precisaron de una evaluación de impacto ambiental.

41. A mi parecer, las dos primeras cuestiones prejudiciales plantean dos interrogantes principales: el significado de la expresión «proyecto urbanístico» en un contexto en que determinados edificios que forman parte del proyecto ya existían antes de que este comenzara, y si es compatible con la Directiva 2011/92 una legislación nacional que supedita la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental a la condición de que el proyecto alcance ciertos umbrales en cuanto a superficie ocupada y superficie construida bruta.

42. Respecto al primero de estos interrogantes, el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2011/92 define «proyecto» como la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras. Aunque tal Directiva no define el «proyecto urbanístico» en sí, el punto 10, letra b), de su anexo II ofrece, en una enumeración no exhaustiva, dos ejemplos de proyectos urbanísticos: la construcción de centros comerciales y la construcción de aparcamientos. Según un documento de la Comisión relativo a la interpretación de las definiciones de los tipos de proyecto que contienen los anexos I y II de la Directiva 2011/92,¹⁶ la categoría de proyectos urbanísticos se ha de interpretar en sentido amplio, de manera que incluya proyectos como cocheras de autobuses o de trenes, promociones de viviendas, hospitales, universidades, estadios deportivos, cines, teatros, salas de conciertos y otros centros culturales.¹⁷ Acogiéndose a esta postura, el Tribunal de Justicia ha considerado que la construcción de un centro de ocio que comprende un complejo de cines es un proyecto urbanístico.¹⁸

43. El Tribunal de Justicia ha observado en multitud de ocasiones que el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/92 es extenso, y su objetivo muy amplio.¹⁹ Su jurisprudencia indica que el término «proyecto» comprende las obras de modificación de una estructura existente.²⁰ Además, parece contrario a los objetivos de la referida Directiva que el concepto de proyecto se limite a la construcción de infraestructuras, excluyendo las obras de mejora o ampliación de estructuras anteriores. Tal interpretación restrictiva tendría como consecuencia que todas las obras de modificación de estructuras existentes, fuera cual fuera su magnitud, pudiesen llevarse a cabo sin atender las obligaciones derivadas de la Directiva 2011/92, lo que impediría la aplicación de sus disposiciones en tales circunstancias.²¹

44. De las anteriores observaciones se desprende que las obras de demolición también deben considerarse «proyectos» a efectos de la Directiva 2011/92. Los proyectos urbanísticos incluyen muy a menudo la demolición de las estructuras existentes con significación histórica o cultural. Para que sea posible valorar el impacto de tales proyectos, en particular, en el patrimonio cultural, no se pueden sustraer al proceso de evaluación de impacto ambiental previsto en la Directiva 2011/92.²² Por lo tanto, un proyecto de desarrollo multifuncional integrado, consistente en edificios residenciales y comerciales, es un proyecto urbanístico a efectos de la Directiva 2011/92, aun cuando consista tanto en la remodelación de infraestructuras ya existentes como en la construcción de edificios nuevos.

¹⁶ Comisión Europea, *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*, 2015, pp. 49 y 50; disponible en línea en https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

¹⁷ *Ibidem*, p. 51.

¹⁸ Sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/España (C-332/04, no publicada, EU:C:2006:180), apartados 83 a 87.

¹⁹ Sentencias de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartado 32, y de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia (C-526/16, no publicada, EU:C:2018:356), apartado 54.

²⁰ Véanse las sentencias de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartados 23 y 33, y de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartado 27.

²¹ Sentencia de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartado 32.

²² Sentencia de 3 de marzo de 2011, Comisión/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109), apartados 97 a 100.

45. Respecto al segundo interrogante que he identificado, es decir, si la legislación nacional puede supeditar la realización de una evaluación de impacto ambiental de un proyecto a la condición de que este alcance ciertos umbrales de superficie ocupada y de superficie construida bruta, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92 establece que, para los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán si han de ser objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en sus artículos 5 a 10. Para ello podrán valerse, bien de un estudio caso por caso, o bien de umbrales o criterios. De conformidad con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/92, cuando se proceda a un examen caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2 de ese mismo artículo, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección del anexo III.²³

46. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, aunque el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92 confiere a los Estados miembros un margen de apreciación para determinar los tipos de proyectos que se han de someter a una evaluación o para establecer los criterios y/o umbrales aplicables a tal efecto, dicho margen está limitado por la obligación general, enunciada en su artículo 2, apartado 1, de que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente en virtud de su naturaleza, dimensiones o localización se sometan a una evaluación de impacto ambiental.²⁴

47. Atendiendo al principio de cautela, que es uno de los fundamentos del elevado nivel de protección que persigue la Unión Europea en materia de medio ambiente y a la luz del cual se ha de interpretar la Directiva 2011/92, el riesgo de efectos significativos en el medio ambiente surge cuando no se puede excluir, sobre la base de datos objetivos, que un proyecto pueda tener tales efectos significativos.²⁵

48. Los criterios y los umbrales mencionados en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92 están destinados a facilitar la apreciación de las características concretas de un proyecto para determinar si debe someterse a una evaluación de impacto ambiental.²⁶ Un Estado miembro que establezca los criterios y/o umbrales en un nivel tal que, en la práctica, la totalidad de los proyectos de un determinado tipo quede exenta de la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental sobrepasará el margen de apreciación de que dispone en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92, salvo que, sobre la base de información objetiva, pueda considerarse que la categoría entera de proyectos excluidos no ha de tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.²⁷

49. Además, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/92, los Estados miembros están obligados a tener en cuenta los criterios de selección establecidos en el anexo III cuando fijen los criterios y/o umbrales a los que se refiere el apartado 2 del mismo artículo.²⁸ En

²³ Los detalles pertinentes se reproducen en los puntos 10 a 12 de las presentes conclusiones.

²⁴ Sentencias de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartado 64; de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartado 37; de 15 de octubre de 2009, Comisión/Países Bajos (C-255/08, no publicada, EU:C:2009:630), apartado 32; de 11 de febrero de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 40, y de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia (C-526/16, no publicada, EU:C:2018:356), apartado 60.

²⁵ Sentencia de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia (C-526/16, no publicada, EU:C:2018:356), apartado 67.

²⁶ Sentencias de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 30, y de 11 de febrero de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 41.

²⁷ Sentencias de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartado 75; de 15 de octubre de 2009, Comisión/Países Bajos (C-255/08, no publicada, EU:C:2009:630), apartado 42, y de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia (C-526/16, no publicada, EU:C:2018:356), apartado 61.

²⁸ Sentencias de 15 de octubre de 2009, Comisión/Países Bajos (C-255/08, no publicada, EU:C:2009:630), apartado 33; de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 32, y de 28 de febrero de 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129), apartado 38. Dichos criterios se exponen en los puntos 10 a 12 de las presentes conclusiones.

consecuencia, un Estado miembro que establezca criterios y/o umbrales teniendo en cuenta únicamente las dimensiones de los proyectos, sin tomar en consideración asimismo su naturaleza y su localización, sobrepasará el margen de apreciación de que dispone en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92.²⁹ Incluso un proyecto de dimensiones reducidas puede tener un impacto considerable en el medio ambiente cuando esté situado en un lugar en el que los factores medioambientales descritos en el artículo 3 de la Directiva 2011/92, que incluyen el patrimonio cultural, sean sensibles a la más mínima modificación.³⁰ De igual modo, un proyecto puede tener un impacto considerable cuando, debido a su naturaleza, exista el riesgo de que transforme de manera importante o irreversible dichos factores medioambientales, con independencia de sus dimensiones.³¹ Cuando un Estado miembro recurra a umbrales para valorar la necesidad de una evaluación de impacto ambiental, es necesario también tomar en consideración elementos como la naturaleza o la localización de los proyectos, por ejemplo, fijando varios umbrales correspondientes a proyectos de diferentes dimensiones, aplicables en función de la naturaleza o de la localización del proyecto.³²

50. Por lo tanto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirma lo que podría haberse tomado por una afirmación incontrovertida: no hay ningún motivo para considerar que el impacto ambiental de los proyectos urbanísticos ejecutados en zonas urbanas es reducido o nulo, en particular si se tienen en cuenta los factores relevantes para tal valoración.³³

51. De la resolución de remisión se extrae que los proyectos urbanísticos, según los define la LEIA, solo se someten a una evaluación de impacto ambiental si ocupan al menos 15 ha y presentan una superficie construida bruta superior a 150 000 m². El punto 18, letra b), del anexo 1 de la LEIA no establece ningún umbral o criterio, en su columna 2, en cuanto a la localización o la naturaleza de los proyectos urbanísticos que genere la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental.

52. Además, la columna 3 de dicho punto, relativa al examen individualizado de la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental, no menciona la categoría A del anexo 2 de esa misma norma, referida a las zonas de protección especial, como los sitios incluidos en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO. En consecuencia, la LEIA no contempla un estudio individualizado de la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental para un proyecto urbanístico situado en una zona declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

53. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92, en relación con el punto 10, letra b), del anexo II y con el punto 2, letra c), inciso viii), del anexo III de la misma Directiva, se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual los proyectos urbanísticos solo deben someterse a una evaluación de impacto ambiental si ocupan al menos 15 ha y tienen una superficie construida bruta superior a 150 000 m², sin tener en cuenta su ubicación, y excluyendo así el estudio individualizado de la necesidad de una evaluación de

²⁹ Sentencias de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartado 65; de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartado 38, y de 15 de octubre de 2009, Comisión/Países Bajos (C-255/08, no publicada, EU:C:2009:630), apartado 35. Véase también, en ese sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 35.

³⁰ Sentencias de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartado 66, y de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349), apartado 55. Véase también, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2009, Comisión/Países Bajos (C-255/08, no publicada, EU:C:2009:630), apartado 30.

³¹ Sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartado 67.

³² *Ibidem*, apartado 70.

³³ Sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/España (C-332/04, no publicada, EU:C:2006:180), apartado 80.

impacto ambiental para los proyectos urbanísticos localizados en lugares con significación histórica, cultural o arqueológica, como los lugares incluidos en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

C. Tercera cuestión prejudicial

54. Con su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar si el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/92, en relación con el anexo III de esta, se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual, al valorar si es necesaria una evaluación de impacto ambiental debido a la acumulación de las repercusiones de un proyecto urbanístico con las de otros proyectos, solo se deben tener en cuenta los proyectos urbanísticos similares, siempre que hayan sido aprobados en los últimos cinco años y aún no se hayan ejecutado, y siempre que el proyecto urbanístico previsto alcance al menos el 25 % del umbral pertinente.

55. WertInvest Hotelbetrieb considera que la tercera cuestión es meramente hipotética, por lo que no ha formulado ninguna observación al respecto.

56. El Gobierno austriaco aduce que la LEIA transpone correctamente la obligación de tener en cuenta la acumulación de proyectos. En primer lugar, dentro de su margen de apreciación, el legislador austriaco estableció que solo los proyectos que alcanzasen al menos el 25 % de los umbrales correspondientes darían lugar a la necesidad de examinar sus efectos acumulados con los de otros proyectos. Con dicha norma se pretende excluir los proyectos de dimensiones reducidas con efectos insignificantes en el medio ambiente. En segundo lugar, el Gobierno austriaco afirma que es conveniente aplicar la regla de la acumulación solamente a los proyectos que hayan sido aprobados en los últimos cinco años y aún no se hayan ejecutado, pues los que ya están terminados forman parte del patrimonio arquitectónico urbano preexistente.

57. La Comisión alega que, al determinar si un proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, la obligación de tener en cuenta el impacto acumulado no se limita a proyectos que sean del mismo tipo o pertenezcan a la misma categoría. Lo importante es si el proyecto de que se trate puede tener repercusiones significativas en el medio ambiente debido a la presencia de otros proyectos existentes o aprobados. A este respecto, la legislación nacional no puede excluir la consideración de proyectos que se hubiesen ejecutado o aprobado con más de cinco años de antelación.

58. El anexo III de la Directiva 2011/92, titulado «Criterios de selección contemplados en el artículo 4, apartado 3», contiene los criterios aplicables para determinar si los proyectos enumerados en el anexo II de dicha Directiva se han de someter a una evaluación de impacto ambiental. Los puntos 1 y 3, letra g), del anexo III de dicha Directiva requieren que la acumulación con otros proyectos existentes y/o aprobados se examine atendiendo tanto a las características de los proyectos como a sus repercusiones.

59. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia deja claro que puede ser necesaria una consideración acumulativa de los efectos de los proyectos para evitar que se eluda la normativa de la Unión fraccionando proyectos que, considerados conjuntamente, pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la

Directiva 2011/92.³⁴

60. Por consiguiente, al determinar si un proyecto se debe someter a una evaluación de impacto ambiental, la autoridad nacional competente debe examinar su potencial para generar repercusiones significativas en el medio ambiente en combinación con otros proyectos. El ámbito de esa evaluación no debe limitarse a proyectos del mismo tipo, pues tales repercusiones acumuladas pueden derivarse tanto de proyectos pertenecientes a la misma categoría como de proyectos de diferente naturaleza, como pueden ser un proyecto urbanístico y la construcción de una infraestructura de transporte. Así pues, las autoridades nacionales deben considerar si las repercusiones de un proyecto en el medio ambiente pueden ser mayores de lo que serían en caso de no existir las repercusiones de otros proyectos.³⁵

61. Pese al margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al transponer una directiva, en particular cuando establecen los criterios y umbrales a los que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92, de la jurisprudencia citada en el punto 49 de las presentes conclusiones se deduce que incluso un proyecto de dimensiones reducidas puede tener repercusiones significativas en el medio ambiente. En consecuencia, la Directiva 2011/92 se opone a una legislación nacional que excluye el examen de los efectos acumulados hasta tanto el proyecto de que se trate no alcance una determinada magnitud, como sucede con la legislación aquí controvertida, que exige que el proyecto alcance al menos un 25 % de los umbrales correspondientes.

62. También se deduce del tenor del anexo III de la Directiva 2011/92 que los Estados miembros están obligados a tener en cuenta los efectos acumulados con «otros proyectos existentes y/o aprobados». No obstante, los Estados miembros pueden obviar los proyectos que no se hayan ejecutado o, al menos, que no hayan comenzado a pesar de llevar años aprobados, pues, en ausencia de un procedimiento administrativo o judicial, el transcurso de un período de tiempo significativo puede ser indicio de que tales proyectos probablemente no se vayan a ejecutar. Sin embargo, la Directiva 2011/92 exige claramente a los Estados miembros que tengan en cuenta las repercusiones acumuladas de otros proyectos existentes, con independencia de cuándo se hayan completado.

63. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/92, en relación con el anexo III de esta, se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual, al valorar si es necesaria una evaluación de impacto ambiental debido a la acumulación de las repercusiones de un proyecto urbanístico con las de otros proyectos, solo se deben tener en cuenta los proyectos urbanísticos similares, excluyendo los proyectos ya existentes, y siempre que el proyecto urbanístico previsto alcance al menos el 25 % del umbral pertinente. A falta de todo procedimiento administrativo o judicial pendiente, la Directiva 2011/92 no impide a los Estados miembros excluir de dicho examen los proyectos cuyas obras no hayan comenzado y que probablemente no se lleguen a ejecutar, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su aprobación. En principio, un período de cinco años es suficiente para garantizar que se cumplan estas condiciones.

³⁴ Sentencias de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartado 27; de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartado 36, y de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 37.

³⁵ Sentencia de 11 de febrero de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 45.

D. Cuarta cuestión prejudicial

64. Con la cuarta cuestión prejudicial se trata de aclarar si, cuando las autoridades de un Estado miembro han excedido margen de apreciación que les confieren los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92, tales autoridades están obligadas a estudiar de forma individualizada la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental y, de ser así, si dicho estudio se limita a los objetivos de protección aplicables a la zona en cuestión o deben tenerse en cuenta todos los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva 2011/92.

65. WertInvest Hotelbetrieb, el Gobierno austriaco y la Comisión consideran que, en tales circunstancias, es necesario un estudio individualizado de la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental. Al tiempo que WertInvest Hotelbetrieb recalca que cualquier estudio individualizado de este tipo ha de limitarse a los efectos del proyecto sobre los objetivos de protección relevantes, en este caso la protección de lugares con significación histórica, cultural o arqueológica, el Gobierno austriaco considera que se han de tener en cuenta todos los criterios de selección del anexo III de la Directiva 2011/92, si bien sería adecuado centrarse en los objetivos de protección del lugar concreto. Por su parte, la Comisión afirma que, cuando estudien de forma individualizada la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental, las autoridades nacionales deben tener en cuenta todos los criterios de selección pertinentes mencionados en el anexo III de la Directiva 2011/92.

66. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un Estado miembro haya sobrepasado el margen de apreciación que le confiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92, en relación con sus artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 3, debido a que los umbrales que haya establecido constituyen una transposición incorrecta de dicha Directiva, corresponde a las autoridades de dicho Estado miembro adoptar todas las medidas necesarias para que los proyectos sean examinados de forma individualizada con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que sean sometidos a una evaluación de impacto ambiental.³⁶

67. Al llevar a cabo este estudio individualizado, se han de tener en cuenta los criterios de selección del anexo III de la Directiva 2011/92, sin perjuicio de que algunos de ellos puedan ser más relevantes que otros en el contexto de cada caso concreto. La necesidad de proteger los lugares con significación histórica, cultural o arqueológica resulta especialmente relevante cuando se trata de un proyecto urbanístico previsto en un lugar incluido en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

68. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuarta cuestión prejudicial que, cuando las autoridades de un Estado miembro se han excedido en el margen de apreciación que les confieren los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92, tales autoridades están obligadas a estudiar de forma individualizada la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta todos los criterios establecidos en el anexo III de tal Directiva.

³⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartados 41 a 43. Véanse también, en este sentido, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartados 59 y 60, y de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, EU:C:1999:418), apartados 70 y 71.

V. Conclusión

69. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) del siguiente modo:

«1) El artículo 4, apartados 2 y 3, 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, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, en relación con el punto 10, letra b), del anexo II y con el punto 2, letra c), inciso viii), del anexo III de dicha Directiva,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual los proyectos urbanísticos solo deben someterse a una evaluación de impacto ambiental si ocupan al menos 15 ha y tienen una superficie construida bruta superior a 150 000 m², sin tener en cuenta su ubicación, y excluyendo así el estudio individualizado de la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental para los proyectos urbanísticos localizados en lugares con significación histórica, cultural o arqueológica, como los lugares inscritos en el Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

2) El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/92, en relación con el anexo III de esta,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual, al valorar si es necesaria una evaluación de impacto ambiental debido a la acumulación de las repercusiones de un proyecto urbanístico con las de otros proyectos, solo se deben tener en cuenta los proyectos urbanísticos similares, excluyendo los proyectos ya existentes, y siempre que el proyecto urbanístico previsto alcance al menos el 25 % del umbral pertinente. A falta de todo procedimiento administrativo o judicial pendiente, la Directiva 2011/92 no impide a los Estados miembros excluir de dicho examen los proyectos cuyas obras no hayan comenzado y que probablemente no se lleguen a ejecutar, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su aprobación. En principio, un período de cinco años es suficiente para garantizar que se cumplan estas condiciones.

3) Los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92

deben interpretarse en el sentido de que

cuando las autoridades de un Estado miembro han excedido el margen de apreciación que les confieren dichas disposiciones, están obligadas a estudiar de forma individualizada la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta todos los criterios establecidos en el anexo III de tal Directiva.»