

# FIRMEZA NO SIGNIFICA VALIDEZ. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA PRIMERA) DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2016, ASUNTO C-348/15, STADT WIENER NEUSTADT V. NIEDERÖSTERREICHISCHE LANDESREGIERUNG

GUSTAVO MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ

Investigador postdoctoral. Universidad de Constanza\*

Revista Española de Derecho Europeo 62

Abril – Junio 2017

Págs. 163 – 176

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS HECHOS EN EL ASUNTO STADT WIENER NEUSTADT. III. UNA CUESTIÓN RESUELTA POR LA JURISPRUDENCIA ANTERIOR: AUTORIZACIÓN DE PROYECTOS MEDIANTE LEY SINGULAR Y SUJECCIÓN AL MARCO JURÍDICO COMUNITARIO. IV. EL NÚCLEO DE LA DECISIÓN: LA INVALIDEZ DE LA FICCIÓN LEGAL DE CONFORMIDAD AL DERECHO DE LA UNIÓN DE LA AUTORIZACIÓN OTORGADA SIN EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL POR EXPIRACIÓN DEL PLAZO DE RECURSO. V. CONCLUSIONES.

**RESUMEN:** La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 17 de noviembre de 2016, dictada en resolución del asunto C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, declara la falta de conformidad al Derecho de la Unión Europea de la presunción legal austríaca de validez del proyecto autorizado sin evaluación de impacto ambiental cuando la misma es exigida por la normativa comunitaria por el mero transcurso del plazo de impugnación. El Tribunal de Justicia distingue así certeramente entre inimpugnabilidad y legalidad del proyecto, anudando a tal diferenciación importantes consecuencias jurídicas, en particular, la pervivencia de la necesidad de desarrollo efectivo de la evaluación de impacto cuando ulteriores intervenciones vincula-

das al proyecto precisen de una nueva autorización y la no exclusión de la obligación de indemnización por los daños eventualmente ocasionados.

**ABSTRACT:** On its Judgment of 17th November 2016 (case C-348/15, Stadt Wiener Neustadt), the Court of Justice (First Chamber) has declared that European Union Law precludes a legislative provision under which a project which has been the subject of a decision taken in breach of the obligation to assess its effects on the environment, in respect of which the time limit for an action for annulment has expired, must be regarded as lawfully authorised. The Court of Justice accurately distinguishes between validity and possibility of appeal against the project, a distinction which becomes re-

\* Cátedra de Derecho Constitucional, Administrativo, Europeo y Comparado, dirigida por el Prof. Dr. Hans C. Röhl. El autor es asimismo miembro del Grupo de Investigación «Derecho Administrativo (DA)7 de la Universidad de Oviedo, dirigido por el Prof. Dr. D. Alejandro Huergo Lora.

levant not only in theoretical terms, but also from a practical point of view, namely taking into account the possibility that works or physical interventions connected with the project require subsequent consent and the obligation to guarantee the exercise of an action for a remedy of a breach of the obligation to assess effects on the environment.

**PALABRAS CLAVE:** seguridad jurídica; protección de la confianza legítima; efectividad del Derecho de la Unión Europea; evaluación de impacto ambiental; autorización de proyectos mediante Ley.

**KEYWORDS:** legal certainty; legitimate expectations; effectivity of European Union Law; environmental impact assessment; legislative project authorisation.

Fecha de recepción: 13/02/2017

Fecha de aceptación: 30/04/2017

## I. INTRODUCCIÓN

La reciente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 17 de noviembre de 2016 (asunto C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt v. Niederösterreichische Landesregierung*) introduce importantes matizaciones en relación con los efectos jurídicos de la falta de interposición en plazo del recurso de anulación frente a la autorización de un proyecto otorgada sin la preceptiva evaluación de impacto ambiental<sup>1</sup>. De acuerdo con la exposición del juez europeo, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima amparan la previsión de límites temporales para el ejercicio de la acción de anulación de la autorización contraria al ordenamiento jurídico comunitario, pero el transcurso de los mismos y la consiguiente imposibilidad de su impugnación en vía jurisdiccional no pueden servir de base a la presunción de que ha sido válidamente concedida. Tal diferenciación, como tratará de demostrarse en este trabajo, se encuentra, pese a su apariencia un tanto conceptualista, plenamente justificada.

La Sentencia objeto de análisis se incardina en el ámbito del delicado equilibrio que, afectando a problemáticas diversas (retroactividad normativa, revocación de actos, etc.), y por medio de una jurisprudencia en la que parece reinar la aproximación casuística a la cuestión<sup>2</sup>, ha tratado de alcanzar el Tribunal de Justicia en la aplicación de los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza, de una parte, y de legalidad y efectividad del Derecho de la Unión Europea, de otra. Sería sin duda exagerado acusar

1. Las Directivas europeas reguladoras de este importante trámite han representado un singular reto para las normativas nacionales (especialmente, la de la República Federal de Alemania) sobre el procedimiento administrativo desde la perspectiva de la eficacia invalidante de su inobservancia, como pone de manifiesto el reciente análisis de J. GARCÍA LUENGO, *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*, Iustel, Madrid (2016), págs. 80 y ss.
2. Son todavía a este respecto plausibles las reflexiones de P. MENGOZZI, «Da un *case by case balance of interests* a un *two step analysis approach* nella giurisprudenza comunitaria in tema di tutela del legittimo affidamento?», en AAVV, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II: *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano (1998), págs. 627-629, para quien esta circunstancia trae consigo la falta de inoponibilidad de doctrina y jurisprudencia en la identificación del fundamento del principio de protección de la confianza, debiendo en todo caso valorarse positivamente la actitud del Tribunal, ya que la prudencia en la afirmación de principios jurídicos no expresamente previstos en los Tratados es buena consejera.

al Tribunal de Justicia de falta de elaboración de un *corpus* jurisprudencial coherente en la materia, pero no deja de ser cierto que la tensión entre ambas exigencias no ha recibido un tratamiento homogéneo en la doctrina del juez europeo, como prueba la falta de acuerdo al respecto en la literatura científica<sup>3</sup>. Idéntica ausencia de claridad se observa en la delimitación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, objeto de aplicación comúnmente indiferenciada en la jurisprudencia europea<sup>4</sup> y, precisamente por este motivo, de especial atención en la doctrina, que suele considerar al segundo como una manifestación subjetiva del primero<sup>5</sup>.

3. Así, se ha defendido, por un lado, que, a la luz de la jurisprudencia europea, el principio de legalidad opera como límite *absoluto* frente a la posible protección de la confianza del ciudadano en el mantenimiento de una determinada posición jurídica; cfr. especialmente, en este sentido, J. TEMPLE LANG, «Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law», en U. BERNITZ y J. NERGELIUS (ed.), *General Principles of European Community Law*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston (2000), pág. 174; y J. H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL y R. J. G. M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen (2007), págs. 169-170. Más matizada es, en cambio, la postura de otros autores, que ven en los principios de legalidad y efectividad meros criterios de relativización del alcance de la protección de la confianza legítima, y no de exclusión tajante de la misma; *vid.*, *sensu contrario*, por cuanto admite la quiebra del principio de legalidad con base en la protección de la confianza, J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 2.<sup>a</sup> edición (2005), pág. 922; así como H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE y A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford (2011), págs. 178-180; y P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2.<sup>a</sup> edición (2012), pág. 562.
4. Ello ha sido destacado, entre otros, por S. CALMES, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz, Paris (2001), pág. 164; S. ANTONIAZZI, «Recenti conferme della Corte di giustizia circa la ricostruzione di un principio fondamentale di tutela dell'affidamento nell'ordinamento comunitario», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (2002), pág. 1136; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2.<sup>a</sup> edición (2006), pág. 242; J. H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL y R. J. G. M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*, cit., pág. 164; y por F. F. PAGANO, «Legittimo affidamento e attività legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle corti sovranazionali», *Diritto Pubblico* (2014), pág. 608. Un reflejo de este tratamiento jurisprudencial conjunto de ambos principios en el análisis doctrinal puede encontrarse en J. Á. FUENTETAJA Pastor, *Derecho Administrativo Europeo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2.<sup>a</sup> edición (2015), pág. 81.
5. En este sentido, sin ánimo de exhaustividad, véanse Í. SANZ RUBIALES, «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7 (2000), págs. 99 y ss.; S. CALMES, *Du principe de protection de la confiance légitime*, cit., pág. 176; K.-A. SCHWARZ, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, Nomos, Baden-Baden (2002), pág. 41; J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, cit., pág. 920; y C. JIMÉNEZ PIERNAS y F. J. PASCUAL VIVES, «La tutela judicial del principio de protección de la confianza legítima en el Derecho de la Unión Europea», en AAVV, *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Cizur Menor (2015), pág. 79. En el ámbito de la formulación nacional del principio, en fin, *vid.*, por todos, J. GARCÍA LUENGO, *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid (2002), págs. 194-195.

No han dejado de ensayarse, sin embargo, criterios de diferenciación alternativos de ambos principios. S. Altmeyer, *Vertrauensschutz im Recht der Europäischen Union und im deutschen*

La resolución del asunto C-348/15 por parte del Tribunal de Justicia no se detiene, sin embargo, en el análisis de estas cuestiones. Ello, aun siendo susceptible de valoración crítica, sobre la que se volverá brevemente más adelante, parece hasta cierto punto lógico, toda vez que las dudas formuladas por el órgano jurisdiccional *a quo* parecían encontrarse evidentemente fuera del ámbito de aplicación de los principios invocados y que, tratándose de una Sentencia de Sala, el desarrollo de apreciaciones que vayan más allá del caso concreto, máxime si dotadas de unas tan fuertes implicaciones dogmáticas, habría sido una decisión rayana en la imprudencia, dado el riesgo cierto de que otras Salas o el Pleno desmintieran posteriormente afirmaciones cuya toma en consideración se habría pretendido imponer *pro futuro*, por lo que no cabe descartar que, en realidad, el tiento con el que se ha conducido en este punto el Tribunal de Justicia haya de ser valorado positivamente. No ha de pretender encontrarse en la referida Sentencia, en definitiva, *novum* alguno en la materia: el Tribunal de Justicia sigue utilizando los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza como parámetro único en la interpretación de las disposiciones controvertidas de Derecho europeo (e, indirectamente, nacional), asimilando así la invocación conjunta de los mismos por parte del órgano jurisdiccional remitente de la cuestión prejudicial y manteniendo una actitud diferente a la manifestada en relación con otros extremos de la resolución, que parte de la reformulación de las dudas que expresa el juez *a quo*. El análisis de estas cuestiones requiere, sin embargo, una breve referencia a los antecedentes fácticos del caso.

## II. LOS HECHOS EN EL ASUNTO STADT WIENER NEUSTADT

La cuestión prejudicial de interpretación resuelta en el asunto C-348/15 fue planteada en el seno de un litigio que enfrentaba a la ciudad de Wiener Neustadt y al Gobierno del *Land* de Baja Austria. El sustrato fáctico del caso es sencillo: en los años 1986 y 1993 (con anterioridad, por consiguiente, al ingreso del Estado austríaco en la Unión Europea, que tuvo lugar en 1995) el alcalde de Wiener Neustadt autorizó a la empresa A.S.A. Abfall Service para la explotación de una planta de tratamiento de combustibles de sustitución con el límite máximo de tratamiento de nueve mil novecientas toneladas anuales. Posteriormente, en diciembre de 2002, el presidente del *Land* de Baja Austria autorizó el incremento de la capacidad máxima de tratamiento a treinta y cuatro mil to-

---

*Recht*, Nomos, Baden-Baden (2003), pág. 11, considera que el principio de seguridad jurídica se proyecta sobre la potestad legislativa, cuyo ejercicio se ha de traducir en la creación de un marco normativo claro y preciso, mientras que la protección de la confianza se encuentra estrechamente vinculada a la adquisición de firmeza por parte del acto administrativo. T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, cit., pág. 252, identifica por su parte en el factor temporal el aspecto clave en la delimitación de la seguridad jurídica frente a la protección de la confianza: la primera presentaría un carácter eminentemente estático, en la medida en que la exigencia fundamental que de ella se deriva no es sino la claridad y precisión de las disposiciones que han de ser aplicadas en un momento dado, mientras que la segunda poseería una dimensión esencialmente dinámica, toda vez que sus implicaciones se proyectan hacia el futuro. Parece, en todo caso, que las exposiciones referidas difieren frente a las anteriores en cuanto al planteamiento general tan solo en su formulación, no así en su contenido.

neladas anuales, al amparo de la normativa sobre gestión de residuos; dicho incremento habría de llevarse a cabo mediante la ampliación de la línea de tratamiento existente y la construcción de una segunda línea. Esta última autorización fue otorgada sin que se llevara a cabo la evaluación de las repercusiones del proyecto de ampliación sobre el medio ambiente prevista *ex* artículo 3, apartado 6, de la *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* de 2000 (Ley austríaca de evaluación del impacto ambiental).

En abril de 2014 el *Umweltanwalt* (mediador ambiental) del *Land* de Baja Austria solicitó por escrito al Gobierno del mismo Estado federado que determinara si la planta de tratamiento de combustibles concernida había de someterse a evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la Ley austríaca. El Gobierno respondió en sentido negativo, basándose en la que entendía forzosa consideración de que la planta había sido autorizada válidamente sobre la base de la presunción legal introducida por el artículo 46, apartado 20, punto 4 de la Ley de evaluación de impacto, que establece cuanto sigue: «Los proyectos cuya autorización ya no pueda ser anulada en virtud del artículo 3, apartado 6, en la fecha de entrada en vigor de la Ley federal BGBl. I, 87/2009 [de modificación de la propia Ley de evaluación de impacto], *se considerarán autorizados en virtud de esta Ley*» (la cursiva es nuestra).

La ciudad de Wiener Neustadt interpuso frente a esta decisión recurso de anulación ante el *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) austríaco, que fue desestimado por sentencia de 12 de septiembre de 2014 sobre la base del precepto legal apenas citado y de su plena conformidad con el ordenamiento jurídico comunitario. Dicha sentencia fue recurrida en casación por la ciudad Wiener Neustadt ante el *Verwaltungsgerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) austríaco, por cuanto se entendía que la disposición de Derecho nacional concernida vulneraba el Derecho de la Unión. En este contexto, el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austríaco acordó la suspensión del procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de la normativa europea en la materia y a la compatibilidad con la misma del artículo 46, apartado 20, punto 4 de la Ley de evaluación del impacto ambiental.

### III. UNA CUESTIÓN RESUELTA POR LA JURISPRUDENCIA ANTERIOR: AUTORIZACIÓN DE PROYECTOS MEDIANTE LEY SINGULAR Y SUJECCIÓN AL MARCO JURÍDICO COMUNITARIO

Como adelantábamos en la *Introducción* de este trabajo, anteceden a la valoración del Tribunal de Justicia diversas precisiones relativas al Derecho aplicable al caso en cuyo seno se plantearon las dudas de interpretación al órgano jurisdiccional *a quo* que culminan, como por otra parte es habitual en la jurisprudencia europea, con una reformulación de la cuestión prejudicial. En este sentido, las primeras observaciones del Tribunal se refieren a extremos relativos a la aplicación temporal de la normativa europea involucrada: de esta forma, señala, las autorizaciones otorgadas en los años 1986 y 1993 a la empresa A.S.A. Abfall Service no se regían por el Derecho de la Unión Europea, dado que su concesión tuvo lugar con anterioridad al inicio de la participación austríaca en el

proceso de integración<sup>6</sup>; por otro lado, no es la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sino la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, la que, por razón de la fecha en que fue dictada la resolución jurisdiccional controvertida en el litigio principal, debe ser tomada en consideración<sup>7</sup>. Así, concluye el Tribunal, el contenido de la cuestión puede desdoblarse en dos extremos fundamentales: de una parte, la incardinación en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337 de la disposición legislativa austríaca (artículo 46, apartado 20, punto 4, de la Ley de evaluación del impacto ambiental); de otra, la posible identificación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima como fundamento de una tal previsión de Derecho nacional, que impone la consideración de que un proyecto autorizado sin la previa realización de una evaluación de impacto no presenta tacha alguna de invalidez una vez transcurrido el plazo previsto para su impugnación<sup>8</sup>.

En lo que al primer aspecto se refiere, el Tribunal de Justicia aplica su ya señera doctrina en la materia, en su momento afirmada en la muy célebre Sentencia de 18 de octubre de 2011 (asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus y otros*), citada de hecho en varios pasajes del asunto *Stadt Wiener Neustadt*. En la referida resolución, sintetizó el Tribunal desarrollos jurisprudenciales precedentes relacionados con la posibilidad de autorización por vía legislativa de proyectos a los que, en otro caso, habría de aplicarse el régimen previsto en la normativa europea sobre evaluación de impacto ambiental, exigiendo, en extrema síntesis, el cumplimiento de las garantías impuestas por el Derecho derivado. Tal construcción, objeto de muy severa crítica por parte de algunos autores<sup>9</sup>, no define realmente, como con acierto se ha destacado, un supuesto de desconexión de la actuación del Legislador nacional con respecto a la Directiva, sino más bien de adaptación de la misma, por cuanto la exigencia de satisfacción de los requisitos fijados por la disposición europea equivale materialmente a su efectiva aplicación<sup>10</sup>.

En aquella resolución, el Tribunal afirmó, asimismo, que el acto legislativo en su caso adoptado había de ser susceptible de impugnación ante un órgano de naturaleza jurisdiccional o dotado de garantías de independencia e imparcialidad suficientes con el objeto de que se verificara la efectiva observancia del canon introducido por la normativa en materia

6. Apdo. 21 de la Sentencia.

7. Apdo. 23 de la Sentencia. El Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austríaco invocaba en la cuestión prejudicial ambos textos normativos alternativamente.

8. Apdos. 24 y 25 de la Sentencia.

9. Cfr. especialmente J. I. CUBERO MARCOS, «Proyectos y planes aprobados por Ley: contradicciones a la luz de la evaluación ambiental, el derecho de participación y el acceso a la justicia en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), págs. 1017 y ss., que pone el acento en la imposibilidad de que los órganos legislativos desarrollen un control de alcance y precisión similares al susceptible de realización durante la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo y en el obstáculo que tal opción representa a la efectividad del derecho a la participación en materia ambiental.

10. En este sentido, véase A. GARCÍA URETA, «Convenio de Aarhus y convalidaciones legislativas: ¿recurso directo contra leyes en vía contenciosa?», *Diario La Ley*, 7763 (2011).

de evaluación de impacto ambiental, debiendo, en otro caso, reconocerse al juez ordinario la facultad de inaplicarlo si hubiera sido adoptado en contravención de la disposición europea<sup>11</sup>. No obstante la inclusión de este último inciso, que en la literatura científica se ha con buen criterio identificado como un factor de relativización del carácter innovador de la jurisprudencia *Boxus*, por cuanto el reconocimiento de dicha facultad de inaplicación no representa sino una manifestación del principio de primacía del ordenamiento jurídico comunitario<sup>12</sup>, dicha doctrina ha producido un significativo impacto en nuestra jurisprudencia constitucional<sup>13</sup>, objeto de una radical revisión en materia de admisibilidad de la Ley singular. Así, si hasta fechas relativamente recientes parecía plausible considerar superado cualquier eventual obstáculo a la aceptación de dicha tipología normativa<sup>14</sup>, las Sentencias del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio (RTC 2013, 129), y 203/2013, de 5 de diciembre (RTC 2013, 203), en la medida en que condicionan la validez de estas leyes desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a su posibilidad de fiscalización a través de una vía equivalente a la de la jurisdicción contencioso-administrativa en términos de legitimación y densidad de control, parecen más bien excluir *a radice* toda posible aprobación futura de textos de esta naturaleza<sup>15</sup>, obligando ya a una revisión del dogma de la inexistencia de una reserva de administración en nuestro sistema<sup>16</sup>, ya a la introducción de un recurso directo frente a las leyes<sup>17</sup>.

11. Apdo. 55 de la Sentencia *Boxus* y otros.

12. Cfr., en este sentido, G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, «Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la sentencia *Boxus*», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. Extraordinario 14 (2013), págs. 470-471.

13. Influencia destacada, entre otros, por R. J. SANTAMARÍA ARINAS, «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español», *Revista de Administración Pública*, 193 (2014), esp. págs. 168-169; y O. BOUAZZA ARIÑO, «El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador (la STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), pág. 705.

14. Véase aún A. BOIX PALOP, *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid (2004), esp. págs. 166 y ss.

15. Vid. especialmente, en este sentido, F. REY MARTÍNEZ, «A vueltas con el concepto de ley singular (análisis de la STC 203/2013, de 5 de diciembre)», *Diario La Ley*, núm. 8288 (2014); y J. A. MONTILLA MARTOS, «Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104 (2015), pág. 272.

16. Dicha comprensión de la problemática de la ley singular en la jurisprudencia constitucional fue ya defendida entre nosotros a raíz del dictado de la STC 48/2005, de 3 de marzo (RTC 2005, 48), por J. ORTEGA BERNARDO, «Límites constitucionales en la adopción por ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la STC 48/2005, sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias», *Revista de Administración Pública*, 172 (2007), pág. 304. En relación con la jurisprudencia más reciente, cfr. J. M. DÍAZ LEMA, «El fin del privilegio de la Ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 39 (2013), pág. 71; y E. ARANA GARCÍA, «El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como límite constitucional a las leyes singulares», en F. BALAGUER CALLEJÓN y E. ARANA GARCÍA (coords.), *Libro Homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela*, I, Aranzadi, Cizur Menor (2014), pág. 228.

17. En este sentido, vid. J. M. DÍAZ LEMA, «El fin del privilegio de la Ley singular», cit., pág. 73; más tímidamente, I. REVUELTA PÉREZ, «La tutela judicial efectiva como límite superable a la Ley singular», en J. M.<sup>a</sup> BAÑO LEÓN (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al*

En consonancia con los términos en que la cuestión prejudicial fue planteada, al Tribunal de Justicia en el asunto *Stadt Wiener Neustadt* interesa no obstante tan solo la cuestión de la incardinación del precepto legal austríaco controvertido en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337. De esta forma, con repaso tanto de la Sentencia *Boxus* como de su propia jurisprudencia anterior, el Tribunal de Justicia recuerda que la exclusión de un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva exige su adopción mediante un acto de naturaleza legislativa, dotado de carácter específico y detallado y en cuyo procedimiento de elaboración se garantice la consecución de los objetivos de la Directiva. La norma legal habrá de ser, en definitiva, intercambiable desde el punto de vista de su contenido con el acto administrativo de autorización, y deberá incorporar todos los datos del proyecto pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente y acreditar la observancia de las disposiciones de la Directiva; dicho requisito, prosigue el Tribunal, no se satisface en los supuestos de no inclusión de dicha información<sup>18</sup>. La misma habrá de ser proporcionada, en fin, por el titular del proyecto con anterioridad a la aprobación de la disposición normativa autorizatoria<sup>19</sup>.

La aplicación de la referida doctrina por el Tribunal de Justicia en asunto *Stadt Wiener Neustadt* se traduce en un pronunciamiento caracterizado por una cierta extralimitación del juez europeo con respecto a su función de intérprete de la normativa comunitaria, pues el mismo expresa su propio parecer sobre la disposición legal austríaca cuya compatibilidad con el Derecho de la Unión tan solo al órgano jurisdiccional nacional compete verificar, como él mismo recuerda<sup>20</sup>. Tal proceder, en abstracto criticable, es, sin embargo, por lo que respecta a la problemática jurídica concretamente analizada, perfectamente comprensible, a la luz del grado de consolidación de la jurisprudencia europea en la materia y de la clara contravención de la misma que representa el artículo 46, apartado 20, punto 4 de la Ley austríaca de evaluación del impacto ambiental. En este sentido, prosigue el Tribunal, la disposición legislativa controvertida no satisface el estándar impuesto por la Directiva 85/337 al acto administrativo de autorización de un proyecto ni permite el cumplimiento efectivo de los objetivos perseguidos por dicha norma de Derecho derivado, toda vez que el Legislador nacional carecía, en el momento de aprobación de aquella, de información acerca de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos a los que podía afectar y que la misma extiende su ámbito de aplicación a los ya realizados<sup>21</sup>. De esta forma, concluye, la norma legal austríaca no parece poder amparar una inaplicación de las disposiciones de la Directiva 85/337; todo

---

*Profesor Santiago Muñoz Machado*, I, CEPC, Madrid (2016), págs. 592-594. La misma idea ha sido igualmente apuntada con referencia a la jurisprudencia europea por A. GARCÍA URETA, «Convenio de Aarhus y convalidaciones legislativas: ¿recurso directo contra leyes en vía contenciosa?», cit.; y J. J. PERNAS GARCÍA, «La aprobación o convalidación por norma con rango de ley de proyectos sometidos a evaluación ambiental y su control de validez a la luz de la jurisprudencia del TJUE», *Revista Vasca de Administración Pública*, 104-I (2016), pág. 234. En contra, en fin, por cuanto entiendo que la introducción de dicho mecanismo procesal no solucionaría el problema, J. A. MONTILLA MARTOS, «Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», cit., pág. 280.

18. Apdos. 26 a 28 de la Sentencia.

19. Apdo. 30 de la Sentencia.

20. Apdo. 31 de la Sentencia.

21. Apdos. 32 y 33 de la Sentencia.

ello, se insiste, sin perjuicio de la competencia del tribunal remitente para efectuar la comprobación de la conformidad de la primera a la segunda y para precisar el alcance exacto de la disposición legislativa nacional<sup>22</sup>.

#### IV. EL NÚCLEO DE LA DECISIÓN: LA INVALIDEZ DE LA FICCIÓN LEGAL DE CONFORMIDAD AL DERECHO DE LA UNIÓN DE LA AUTORIZACIÓN OTORGADA SIN EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL POR EXPIRACIÓN DEL PLAZO DE RECURSO

La valoración que el artículo 46, apartado 20, punto 4 de la Ley austríaca de evaluación del impacto ambiental merece al Tribunal de Justicia desde la perspectiva de la posible inaplicación de las disposiciones de la Directiva 85/337 adelanta el juicio negativo en lo referente a la posible justificación del contenido de dicha previsión de Derecho nacional bajo la óptica de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. El Tribunal de Justicia, sin embargo, en la línea de las reflexiones desarrolladas por la Abogado General Kokott en sus Conclusiones de 8 de septiembre de 2016, incorpora en su fundamentación argumentos de refuerzo sustancialmente basados en el principio de efectividad del Derecho de la Unión que representan la aportación dogmática más relevante de la Sentencia<sup>23</sup> y sobre los que merece la pena detenerse.

Conviene en todo caso comenzar señalando que la vulneración de la normativa europea por parte del precepto legal controvertido ha sido objeto de crítica por parte de la propia doctrina austríaca, que consideraba *evidente* la inobservancia de los estándares afirmados por el Tribunal de Justicia en el asunto *Boxus*. El irresoluble conflicto interpretativo planteado entre la ficción legal de adecuación al sistema comunitario de una autorización otorgada sin mediar la preceptiva evaluación de impacto ambiental y la Directiva 85/337 no podría ser siquiera obviado - y este es un argumento que, como hemos visto, hace suyo el Tribunal de Justicia, y al que, además, volverá a recurrir - con base en el largo período de tiempo transcurrido desde el incumplimiento hasta la pretendida legalización, dado que la norma legal se aplicaría a un número indeterminado de autorizaciones irregulares<sup>24</sup>.

El Tribunal de Justicia parte de la admisibilidad, conforme al Derecho de la Unión Europea, de la previsión de la posibilidad de regularización de los actos nacionales contrarios a dicho ordenamiento, si bien condiciona la misma en un doble sentido: de una parte, no podrá ofrecer a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación; de otra, la referida posibilidad deberá configurarse con carácter excepcional<sup>25</sup>. En consonancia con dicha construcción, una disposición legal como la austríaca, que, sin imponer el desarrollo de una nue-

22. Apdo. 34 de la Sentencia.

23. Así lo ha destacado C. FRANZIUS, «Durchführung und Geltungsbereich einer Umweltverträglichkeitsprüfung», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2017), pág. 136.

24. Véase, en este sentido, N. RASCHAUER, «§ 46. Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangbestimmungen», en D. ENNÖCKL, N. RASCHAUER y W. BERGTHALER, *Kommentar zum UVP-G. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, Jan Sramek Verlag, Wien, 3.ª edición (2013), págs. 817-819.

25. Apdo. 36 de la Sentencia, con cita del asunto *Comisión c. Irlanda*, C-215/06.

va evaluación ni exigir la concurrencia de circunstancias excepcionales, parece permitir (cabría añadir, incluso, *exigir*) que se considere que la autorización de un proyecto sin evaluación de impacto ha sido válidamente otorgada una vez transcurrido el plazo para su impugnación, vulnera el ordenamiento comunitario<sup>26</sup>.

El hecho de que tal eficacia se reconozca en la norma austríaca tan solo a favor de las autorizaciones no recurridas en plazo –y aquí es donde el Tribunal de Justicia introduce implícitamente una diferenciación conceptual fundamental– no obsta a la anterior conclusión: a los Estados Miembros corresponde, ciertamente, a falta de disciplina de Derecho de la Unión en la materia, precisar, en el marco de los principios de equivalencia y efectividad, cuáles son los órganos competentes y los procedimientos que se han de seguir para la defensa de los derechos que el ordenamiento comunitario confiere a los particulares<sup>27</sup>; la fijación de plazos razonables para el ejercicio de las correspondientes acciones, en interés de la seguridad jurídica, es plenamente compatible con el sistema jurídico europeo<sup>28</sup>; dicha exigencia es satisfecha por el Derecho austríaco, toda vez que el término de tres años para el ejercicio de la acción de anulación, a salvo la hipotética vulneración del principio de equivalencia, se sujeta a la doctrina anterior<sup>29</sup>. De todo ello, sin embargo, no cabe deducir una equiparación de inimpugnabilidad y regularización de la autorización: mientras que esta, como ha quedado visto, solo es admisible en términos marcadamente restrictivos, aquella se alcanza siempre que se produzca la finalización del plazo de recurso sin efectiva interposición del mismo<sup>30</sup>. La ficción legal que anuda a esta última circunstancia aquella eficacia vulnera la Directiva 85/337<sup>31</sup>.

No parece que quepa oponer objeción alguna a este razonamiento. Si bien la inercia en el análisis podría conducir a la conclusión de que la exigencia de aplicación «amistosa con respecto al sistema jurídico europeo», en feliz expresión de la doctrina alemana, del plazo en su caso previsto para el ejercicio de acciones derivadas de aquel ordenamiento<sup>32</sup>, y su consiguiente aceptación, conllevan automáticamente la admisión de que el acto no contestado a lo largo del mismo ha sido regularizado, las perniciosas consecuencias que ello trae consigo, lúcidamente puestas de manifiesto por la Abogado General y el Tribunal de Justicia, no ya en relación con los valores protegidos por la normativa ambiental, sino con la aplicación prospectiva del referido marco jurídico, fuerzan a la búsqueda de

26. Apdos. 37 y 38 de la Sentencia.

27. Apdo. 40 de la Sentencia.

28. Apdo. 41 de la Sentencia.

29. Apdo. 42 de la Sentencia.

30. Con respecto a este extremo, los términos con los que expresa su parecer la Abogado General Kokott en sus Conclusiones son particularmente expresivos (cfr. el apdo. 42 de las mismas).

31. Apdo. 43 de la Sentencia.

32. Se refiere, en este sentido, K.-A. SCHWARZ, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, cit., págs. 445-446, a la evolución de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia en la materia, que, en el análisis de los plazos de impugnación previstos por los sistemas jurídicos nacionales que puedan afectar a la efectividad del ordenamiento comunitario, ha pasado de una genérica prohibición de imposibilitar el ejercicio de los derechos de raigambre europea a exigir una «gemeinschafsfreundliche Anwendung nationaler Fristbestimmungen».

una solución como la afirmada por el juez europeo. En este sentido, se diferencia claramente entre la exigencia de revisión de cualesquiera vulneraciones de la Directiva 85/337 en el otorgamiento de autorizaciones con independencia del lapso temporal transcurrido entre el mismo y la posibilidad de ejercicio *sine die* de la acción correspondiente, pernicioso lectura del principio de efectividad que el Tribunal de Justicia descarta, y la comprensión de que lo anterior comporta la conversión de la autorización contraria al Derecho de la Unión en una intervención intachable desde esta misma perspectiva. En otras palabras, por medio de esta sutil matización no se pretende convertir en vicio de nulidad a cualquier ilegalidad del acto administrativo nacional contrario al ordenamiento comunitario, conclusión inevitablemente rechazable<sup>33</sup>, sino impedir que la falta de impugnación del mismo produzca efectos diferentes de la sola adquisición de firmeza, condicionando toda actividad posterior desarrollada a su amparo en clave contraria a la disciplina europea. Así, como se desprende de la exposición de Tribunal de Justicia y Abogado General, el transcurso del plazo de recurso comporta la inviabilidad de una pretensión de anulación, pero no puede servir de base a que intervenciones sucesivas, como la ampliación de la autorización concedida para el desarrollo de nuevas actividades<sup>34</sup>, o, desde otra perspectiva, el ejercicio de la acción de indemnización por los daños ocasionados por la omisión de la evaluación de impacto ambiental, cuya posibilidad de prosperar han de garantizar, en abstracto, los Estados Miembros<sup>35</sup>, se hayan de amoldar a un marco irrespetuoso de la Directiva 85/337.

En todo caso, como ya es habitual en la dinámica del poder judicial europeo, las Conclusiones de la Abogado General incorporan elementos adicionales en una argumentación<sup>36</sup> a cuyas líneas maestras se adhiere, no obstante, el Tribunal de Justicia. En este sentido, frente al laconismo con que este trata la cuestión desde el punto de vista de los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza, invocados, como ha quedado expuesto, por el órgano jurisdiccional nacional remitente de la cuestión prejudicial, la Abogado General Kokott, sistematizando además con mejor criterio el análisis de las obligaciones que derivan para el titular de un proyecto a partir de la Directiva 85/337, rechaza expresamente que la eventual obligación de retomar una evaluación de impacto ambiental, inicialmente omitida, vulnere «la seguridad jurídica [o] la confianza

33. El problema ha sido analizado críticamente entre nosotros por X. ARZOZ SANTISTEBAN, *Revisión de actos administrativos nacionales en Derecho Administrativo Europeo*, Aranzadi, Cizur Menor (2013), esp. págs. 98 y ss., que desarrolla una sólida argumentación contraria a la referida conclusión. Con respecto al peculiar recorrido que ha conocido la cuestión en el Derecho italiano, donde una destacada, si bien muy minoritaria, línea jurisprudencial imponía la comprensión de que toda vulneración del ordenamiento jurídico comunitario había de ser sancionada con la nulidad de pleno derecho, cfr. G. GARDINI, «Rinvio pregiudiziale, disapplicazione, interpretazione conforme: i deboli anticorpi europei e la “forza sovrana” dell’atto amministrativo inopugnabile», *Diritto amministrativo* (2014), pág. 230; y G. Massari, «L’atto amministrativo antieuropeo: verso una tutela possibile», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (2014), págs. 646-647.

34. Apdos. 44 de la Sentencia y 43 de las Conclusiones de la Abogado General.

35. Apdos. 45 a 48.

36. Mayor precisión que ha sido destacada, igualmente, por C. FRANZIUS, *op. cit.*, pág. 136.

legítima en la validez de la autorización»<sup>37</sup>, con base en diversos argumentos. Así, señala, de conformidad con la norma europea, la evaluación no predetermina por sí misma el resultado del procedimiento administrativo de autorización, toda vez que la detección de riesgos de naturaleza ambiental no excluye su efectivo otorgamiento<sup>38</sup>; de otra parte, prosigue, las consecuencias negativas derivadas del desarrollo *a posteriori* de la evaluación consisten básicamente en la asunción de los gastos derivados de la misma, a la que cualquier operador está obligado, sin que la posible tutela de su posición a este respecto pueda prevalecer sobre la del interés público en la obtención de la información relativa al impacto ambiental del proyecto<sup>39</sup>.

No es este, desde luego, un tratamiento exhaustivo del alcance de ambos principios en el Derecho de la Unión Europea. La Abogado General ni siquiera precisa, como se desprende de la exposición, cuál de ellos plantea efectivamente dudas de interpretación, renunciando a una reformulación de la cuestión prejudicial que, sin embargo, considera necesaria en relación con los extremos revisados por el Tribunal de Justicia con el referido alcance<sup>40</sup>. No cabe descartar que la claridad con que el marco normativo europeo impone la resolución del asunto *Stadt Wiener Neustadt* en los términos expuestos convirtiera en inidónea a esta ocasión para abordar un cometido de tan hondo calado. Abogado General y Tribunal de Justicia cronifican, sin embargo, una situación de indefinición que sin lugar a dudas continuará siendo en el futuro causa, paradójicamente, de inseguridad jurídica. La Sra. Kokott da, al menos, muestras de una mayor preocupación por circunscribirse a los términos en que la cuestión prejudicial ha sido planteada, lo cual, no conviene olvidarlo, es una actitud más comprometida con el respeto del papel del órgano jurisdiccional nacional como juez de la legalidad europea. La evidencia con que se imponía la respuesta a las dudas manifestadas por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austríaco no puede servir de excusa para eludir el examen de las posibles implicaciones de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza. Parece imposible no ver, en último término, en la voluntad de rehuir un debate en esta clave la verdadera razón de ser del esquematismo del razonamiento del Tribunal de Justicia.

## V. CONCLUSIONES

La Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2016 (asunto C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*) delimita correctamente las nociones de *firmeza* y *validez* de la actuación estatal contraria al ordenamiento jurídico comunitario no solo desde una perspectiva estrictamente conceptual, toda vez que define además con claridad los requisitos a que ha de sujetarse, de una parte, la regularización del acto dictado en contravención de las disposiciones del Derecho de la Unión, y, de otra, la previsión de plazos de recurso frente al mismo. En este sentido, de acuerdo con lo ya expuesto, la genérica admisión

37. Apdo. 45 de las Conclusiones.

38. Apdo. 46 de las Conclusiones.

39. Apdo. 47 de las Conclusiones.

40. Apdos. 21 a 23 de las Conclusiones. Cfr. el párrafo inicial del epígrafe III de este trabajo.

de que el ejercicio de la acción de anulación frente a la intervención del poder público estatal que vulnera la Directiva 85/337 haya de producirse en un determinado lapso temporal no se traduce en ningún caso en la aceptación de una ficción legal de conformidad de aquella a la referida norma de Derecho derivado en los supuestos de falta de impugnación. Dicha comprensión del problema se basa en una lectura a nuestro juicio certera de los factores que han de ser tomados en consideración, motivo por el cual nuestra adscripción al sentido de la respuesta facilitada por el Tribunal de Justicia al juez remitente de la cuestión prejudicial es total.

Ello no obsta, como se ha adelantado a lo largo del discurso, a la posibilidad de formulación de una serie de críticas de carácter secundario a la forma en que el Tribunal de Justicia motiva la Sentencia objeto de comentario. Parece, en primer lugar, un desacierto la no incorporación de algunos extremos sobre los que profundizaba la Abogado General Kokott en sus Conclusiones a la *ratio decidendi* de la Sentencia, que pasa de puntillas sobre sus propios fundamentos conceptuales, introduciendo la meritada diferenciación tan solo implícitamente. Si bien la superioridad del razonamiento del Abogado General frente al del Tribunal de Justicia resulta familiar al lector habitual, e incluso ocasional, de la jurisprudencia europea, entendemos que el laconismo del segundo resulta especialmente pernicioso en el asunto concernido, por afectar, precisamente, al núcleo mismo de la resolución, cuya motivación se presenta, en otros puntos, proporcionalmente en exceso exhaustiva.

El Tribunal de Justicia da muestras, asimismo, de un casi total desinterés por la construcción de una doctrina jurisprudencial dogmáticamente sólida en relación con el alcance de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. Invocados ambos de manera conjunta por el juez *a quo* como posible criterio de relativización de la efectividad de la Directiva 85/337 y, en consecuencia, como apoyo de la disposición legal austríaca sobre cuya conformidad con el Derecho de la Unión se dudaba, renuncia sin embargo el Tribunal de Justicia tanto al análisis de la cuestión desde esta perspectiva como a la precisión de los contornos en que se mueven uno y otro, presentándose así el contenido de ambos como superponible. Y ello repercute negativamente no solo sobre el problema específicamente tratado en la Sentencia, sino también sobre la base misma del sistema de relaciones entre los órdenes jurisdiccionales europeo y nacional: el apartamiento con respecto a los términos en que es formulada la cuestión prejudicial es, en cuanto al fondo, comprensible, pero en ningún caso procede llevarlo a cabo sin explicación alguna, como hace, en cambio, el Tribunal de Justicia en este punto. Dicha actitud contradice la entusiasta atribución a los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros del rol central en la garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión, por cuanto se transmite la idea de que las dificultades de interpretación del mismo con que tropiece el juez nacional pueden ser libremente ignoradas por el Tribunal de Justicia.

No han de exagerarse, sin embargo, los defectos de la Sentencia *Stadt Wiener Neustadt*. La misma se muestra respetuosa con la autonomía institucional de los Estados Miembros en la configuración de los cauces de ejercicio de los derechos conferidos al particular por el ordenamiento jurídico comunitario y resuelve con buen criterio la cues-

tión prejudicial que motiva su dictado, situando el problema en un acertado punto intermedio entre la maximización de la efectividad del Derecho de la Unión Europea y una hipotética lectura extensiva de las implicaciones de la firmeza del acto contrario al mismo una vez transcurrido cierto tiempo desde su aprobación. Lo indiscutible del pronunciamiento del Tribunal de Justicia contribuye, en suma, a que empalidezcan sus debilidades.