



Ficha temática

Evaluación de impacto ambiental

Introducción

El legislador de la Unión, convencido de que la mejor política medioambiental consiste en evitar, desde el principio, la generación de contaminaciones o de daños, más que en combatir posteriormente sus efectos, ha creado un sistema de protección preventiva del medio ambiente cuya piedra angular es la obligación que recae sobre los Estados miembros de efectuar evaluaciones de impacto ambiental antes de adoptar determinadas decisiones que puedan acarrear efectos adversos para el medio ambiente.

En una primera fase, el Consejo adoptó la Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,¹ que fue derogada, codificada y sustituida por la Directiva 2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.² Con arreglo a dichas Directivas, los proyectos relacionados en sus anexos I y II que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente deben someterse a una evaluación de impacto ambiental antes de que se autorice su puesta en marcha. En este sentido, el anexo I enumera los proyectos que entrañan, por su naturaleza, un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente y que han de ser, en principio, necesariamente objeto de una evaluación de impacto ambiental. En cambio, el anexo II especifica los proyectos que pueden entrañar un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente, que solo deben someterse a evaluación cuando los Estados miembros consideren, respetando los requisitos establecidos en las citadas Directivas, que sus características lo exigen.

En una segunda fase, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente,³ que dispone que los planes y programas que enumera deben ser objeto de una evaluación de impacto ambiental siempre que entrañen un riesgo de efectos significativos en el medio ambiente. La Directiva 2001/42, al incluir entre los planes y programas que contempla aquellos que establecen, en determinados sectores, el marco para la futura autorización de los proyectos contemplados en las Directivas 85/337 y 2011/92, instauró un mecanismo de evaluación de impacto ambiental previo al establecido por las Directivas 85/337 y 2011/92 en los sectores de que se trata.

Desde el punto de vista metodológico, la Directiva 2001/42, basándose en un planteamiento semejante al aplicado en las Directivas 85/337 y 2011/92, distingue, por

¹ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

² Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

³ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30).

Evaluación de impacto ambiental

una parte, entre los planes y programas que, en principio, deben ser siempre objeto de una evaluación de impacto ambiental y, por otra parte, aquellos que solo están sujetos a tal evaluación cuando los Estados miembros determinen que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Las tres Directivas antes mencionadas han sido objeto de abundante jurisprudencia, cuyos ejes de desarrollo principales se exponen en la presente ficha temática.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	3
I. EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES DE PROYECTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS CON ARREGLO A LAS DIRECTIVAS 85/337 Y 2011/92	7
1. Ámbito de aplicación de las Directivas 85/337 y 2011/92.....	7
a) Concepto de «proyecto»	7
b) Proyectos excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas 85/337 y 2011/92.....	9
2. Obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental en caso de riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente	11
a) Proyectos que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo I).....	11
b) Proyectos que pueden entrañar un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo II).....	12
i. Determinación de la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental	12
ii. Motivación de la decisión de no someter un proyecto a evaluación ...	14
c) Exenciones de la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental	15
3. Alcance de la evaluación de impacto ambiental.....	16
4. Procedimientos de autorización que constan de varias etapas	20
a) Momento en que debe efectuarse la evaluación de impacto ambiental	20
b) Determinación de los requisitos de procedimiento necesarios para efectuar la evaluación de impacto ambiental	21
5. Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia	23
a) Participación del público en la toma de decisiones	23
i. Modalidades de información al público	23
ii. Participación del público en un procedimiento de toma de decisiones que consta de varias etapas.....	25
b) Acceso a la justicia	26
i. Obligaciones de los Estados miembros	26
ii. Admisibilidad de los recursos interpuestos por particulares.....	28
iii. Admisibilidad de los recursos interpuestos por asociaciones de defensa del medio ambiente	30

iv.	Exigencia de que los procedimientos judiciales no sean excesivamente onerosos.....	33
a.	Alcance	33
b.	Criterios de apreciación	35
6.	Efecto directo e interpretación conforme	37
a)	Efecto directo vertical de las directivas y repercusiones negativas sobre los derechos de terceros.....	37
b)	Interpretación conforme del Derecho nacional	38
II.	EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS CON ARREGLO A LA DIRECTIVA 2001/42	41
1.	Ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42	41
a)	Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42	41
b)	Derogación de planes y programas.....	44
2.	Obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental en caso de riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente	46
a)	Planes y programas que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente.....	46
i.	Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42.....	46
ii.	Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42	48
b)	Planes y programas que pueden entrañar un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente	49
i.	Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42	49
ii.	Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2001/42	53
3.	Consultas	54
III.	MANTENIMIENTO PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS NACIONALES ADOPTADOS INCUMPLIENDO LA OBLIGACIÓN DE EFECTUAR UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	57
1.	Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2011/92.....	57
2.	Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2001/42.....	58
IV.	APLICACIÓN ACUMULATIVA DE LAS DIRECTIVAS QUE EXIGEN UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	62

I. Evaluación de las repercusiones de proyectos públicos y privados con arreglo a las Directivas 85/337 y 2011/92

1. Ámbito de aplicación de las Directivas 85/337 y 2011/92

a) Concepto de «proyecto»

Sentencia de 29 de julio de 2019 (Gran Sala), Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Espoo — Convenio de Aarhus — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Artículo 6, apartado 3 — Concepto de “proyecto” — Evaluación de las repercusiones en el lugar en cuestión — Artículo 6, apartado 4 — Concepto de “razones imperiosas de interés público de primer orden” — Conservación de las aves silvestres — Directiva 2009/147/CE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Artículo 1, apartado 2, letra a) — Concepto de “proyecto” — Artículo 2, apartado 1 — Artículo 4, apartado 1 — Evaluación de impacto ambiental — Artículo 2, apartado 4 — Exención de la evaluación — Abandono gradual de la energía nuclear — Normativa nacional que establece, de un lado, el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y, de otro, el diferimiento, también de diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento — Omisión de evaluación de impacto ambiental»

Mediante la sentencia dictada el 29 de julio de 2019 en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronuncia sobre la interpretación del concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva 2011/92 y de la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.⁵

Esta sentencia se dictó en el contexto de un litigio entre, de una parte, dos asociaciones, Inter-Environnement Wallonie ASBL y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, cuyo objeto social es la protección del medio ambiente y de la calidad de vida, y, de otra, el Conseil des ministres (Consejo de Ministros, Bélgica), en relación con una ley del Reino de Bélgica mediante la cual, por un lado, se estableció el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear

⁴ Esta sentencia también se presenta en los epígrafes I. 2. a), «Proyectos que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo I)», I. 2. c), «Exenciones de la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental», y III. 1., «Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2011/92».

⁵ 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), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193).

que había sido cerrada y, por otro, se difirió diez años la fecha inicialmente prevista para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central nuclear en funcionamiento. Las referidas asociaciones reprochan esencialmente a las autoridades belgas haber adoptado esa ley incumpliendo las exigencias de evaluación previa que imponen las Directivas antes citadas.

En este contexto, el Tribunal de Justicia considera que las medidas controvertidas relativas a la prórroga de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear constituyen un «proyecto» en el sentido de las Directivas 2011/92 y 92/43, ya que implican necesariamente trabajos de un volumen considerable que modifican la realidad física de los emplazamientos en cuestión. Ese proyecto debe ser objeto, en principio, de una evaluación de impacto ambiental y de una evaluación de sus repercusiones sobre los lugares protegidos de que se trate, previamente a la adopción de dichas medidas. A este respecto, la circunstancia de que la ejecución de estas implique actos ulteriores, como la expedición, para una de las centrales afectadas, de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, no es determinante. Los trabajos indisolublemente ligados a dichas medidas también deben ser objeto de tal evaluación antes de la adopción de esas mismas medidas si su naturaleza y sus efectos potenciales en el medio ambiente y en los lugares protegidos son suficientemente identificables en esta fase.

Sentencia de 24 de octubre de 1996 (Pleno), Kraaijeveld y otros (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

«Medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente»

En el asunto Kraaijeveld, el Tribunal de Justicia, reunido en Pleno, señala que el legislador de la Unión quiso concebir de manera extensa el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337.

El Nederlandse Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) debía pronunciarse sobre un recurso de anulación de una decisión por la que se aprobaba un plan de ordenación del suelo relativo a la «revisión parcial de los planes de ordenación del suelo en el marco del refuerzo de diques». La finalidad de este plan de ordenación territorial era permitir las obras de refuerzo de diques a lo largo del curso del río Merwede en el territorio de un municipio neerlandés. No se había efectuado ningún estudio de impacto ambiental de dichas obras.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente decidió plantear la cuestión prejudicial de si las obras en diques que se extienden a lo largo de vías navegables están comprendidas en el concepto de «obras de canalización y regularización de cursos de

⁶ Esta sentencia se presenta también en el epígrafe I. 2. b) i., «Determinación de la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental».

agua» que figura en la letra e) del punto 10 del anexo II de la Directiva 85/337. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II deben someterse a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, si bien del examen de las distintas versiones lingüísticas del anexo II de la Directiva 85/337 no se desprende una respuesta clara a la cuestión planteada, del texto de dicha Directiva se puede deducir que su ámbito de aplicación es extenso y su objetivo muy amplio. De ello se infiere que, aunque esta precisión no resulte de todas las versiones lingüísticas, la letra e) del punto 10 del anexo II de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que engloba las obras en los diques, máxime cuando tales obras pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido de la Directiva.

Del mismo modo, el mero hecho de que la Directiva no mencione expresamente las modificaciones de los proyectos comprendidos en el anexo II no permite deducir que no estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337. En efecto, se menoscabaría el objetivo muy amplio de la Directiva si la calificación de «modificación de proyecto» permitiera que determinados trabajos u obras eludieran la obligación de realizar un estudio de impacto, aun cuando, debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, dichos trabajos u obras puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

En consecuencia, la expresión «obras de canalización y de regularización de cursos de agua», que figura en la letra e) del punto 10 del anexo II de la Directiva 85/337, debe interpretarse en el sentido de que comprende no solo la construcción de un nuevo dique, sino también la modificación de un dique existente como consecuencia de su desplazamiento, su refuerzo o ensanchamiento, la sustitución, en el mismo lugar, de un dique, sea o no más sólido o más ancho que el dique anterior, o una combinación de varios de estos supuestos.

b) Proyectos excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas 85/337 y 2011/92

Sentencia de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

«Medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados»

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Sección Autónoma para la Provincia de Bolzano, Italia), el Tribunal de Justicia aclara el alcance de la excepción establecida en el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 85/337,

que excluye del ámbito de aplicación de la Directiva los proyectos destinados a los fines de defensa nacional.

En el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente debía pronunciarse sobre un recurso de anulación interpuesto contra la autorización administrativa de un proyecto de reestructuración del aeropuerto de Bozen-St Jacob. El proyecto tenía por objetivo la transformación de un aeropuerto utilizado desde 1925-1926 para fines militares y deportivos y también, durante cierto tiempo y de modo restringido, para fines civiles, transformándolo en un aeropuerto que permitiera una explotación comercial orientada a la recepción de vuelos de línea, así como de vuelos chárter y vuelos de carga.

En apoyo de su recurso de anulación, las demandantes en el litigio principal alegaban que el proyecto de reestructuración podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, por consiguiente, habría debido someterse a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente en el sentido de la Directiva 85/337.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente planteó, entre otras, la cuestión prejudicial de si el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que un aeropuerto que puede destinarse a usos tanto civiles como militares, pero cuya utilización principal es de carácter comercial, está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 85/337 introduce una excepción a la regla general de la evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente en el caso de proyectos destinados a fines de defensa nacional. Tal exclusión, que supone, pues, una excepción a la regla general, debe interpretarse restrictivamente. Por consiguiente, solo los proyectos destinados principalmente a fines de defensa nacional pueden verse exentos de la obligación de evaluación.

Así, el Tribunal de Justicia concluye que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva los proyectos cuyo objetivo principal consiste en reestructurar un aeropuerto para permitir su explotación comercial, aunque dicho aeropuerto pueda utilizarse igualmente para fines militares, tal como ocurría con el proyecto cuestionado en el procedimiento principal.

2. Obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental en caso de riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente

a) Proyectos que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo I)

Sentencia de 29 de julio de 2019 (Gran Sala), Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Espoo — Convenio de Aarhus — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Artículo 6, apartado 3 — Concepto de “proyecto” — Evaluación de las repercusiones en el lugar en cuestión — Artículo 6, apartado 4 — Concepto de “razones imperiosas de interés público de primer orden” — Conservación de las aves silvestres — Directiva 2009/147/CE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Artículo 1, apartado 2, letra a) — Concepto de “proyecto” — Artículo 2, apartado 1 — Artículo 4, apartado 1 — Evaluación de impacto ambiental — Artículo 2, apartado 4 — Exención de la evaluación — Abandono gradual de la energía nuclear — Normativa nacional que establece, de un lado, el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y, de otro, el diferimiento, también de diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento — Omisión de evaluación de impacto ambiental»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,⁷ el Tribunal de Justicia recuerda que, conforme al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92, si un proyecto, en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de esta Directiva, puede tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, sus dimensiones o su localización, debe someterse a una evaluación de impacto ambiental antes de ser autorizado.

Sin embargo, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 no exige que cualquier proyecto que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente se someta a la evaluación establecida por dicha Directiva, sino que solamente deben someterse aquellos que se mencionan en el artículo 4 de la misma Directiva, que se remite a los proyectos enumerados en los anexos I y II de esta.

A este respecto, de una lectura combinada de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 1, de la Directiva 2011/92 se deduce que los proyectos relacionados en el anexo I de esta

⁷ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe I. 1. a), «Concepto de “proyecto”». Esta sentencia también figura en los epígrafes I. 2. c), «Exenciones de la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental», y III. 1., «Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2011/92».

Directiva entrañan, por su naturaleza, un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente y han de ser necesariamente objeto de una evaluación de impacto ambiental.

b) Proyectos que pueden entrañar un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo II)

i. Determinación de la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental

Sentencia de 24 de octubre de 1996 (Pleno), Kraaijeveld y otros (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

«Medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,⁸ se solicita asimismo al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337. De conformidad con esta disposición, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II deben someterse a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, aunque el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/337 permite a los Estados miembros especificar determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios o umbrales necesarios para determinar qué proyectos deben ser objeto de tal evaluación, este margen de apreciación está limitado por la obligación, enunciada en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva, de someter a un estudio de sus repercusiones los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.

Así, un Estado miembro que estableciera los criterios o umbrales necesarios para determinar los proyectos sujetos a evaluación en un nivel tal que, en la práctica, la totalidad de los proyectos pertenecientes a una de las clases enumeradas en el anexo II quedara *a priori* exenta de la obligación del estudio sobre impacto ambiental sobrepasaría el margen de apreciación de que dispone en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva, salvo que, sobre la base de una apreciación global, pudiera considerarse que ninguno de los proyectos excluidos podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

⁸ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe II. 1. a), «Concepto de “proyecto”».

Sentencia de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

«Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2 — Proyectos incluidos en el anexo II — Obras de ampliación de la infraestructura de un aeropuerto — Examen mediante umbrales o criterios — Artículo 4, apartado 3 — Criterios de selección — Anexo III, apartado 2, letra g) — Áreas de gran densidad demográfica»

Las conclusiones de la sentencia dictada en el asunto Kraaijeveld y otros,⁹ relativa a la interpretación del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, se confirman y se desarrollan en la sentencia recaída en el asunto Salzburger Flughafen, que versa sobre la cuestión de si un proyecto como el de ampliación de la infraestructura del aeropuerto de Salzburgo (Austria) cuestionado en este asunto, debe ser objeto de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, en el sentido de la Directiva 85/337.¹⁰

A este respecto, la legislación austriaca de transposición de la Directiva 85/337 establecía que, además de determinadas modificaciones relacionadas con las pistas de despegue y de aterrizaje, solo debían ser objeto de una evaluación de impacto ambiental las modificaciones de aeropuertos que pudieran incrementar el número de operaciones aéreas en un mínimo de veinte mil anuales.

El Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), que conocía de un recurso interpuesto por el operador del aeropuerto de Salzburgo contra la resolución de la autoridad administrativa competente según la cual el proyecto de ampliación de la infraestructura aeroportuaria presentado por dicho operador requería una evaluación de impacto ambiental, decidió preguntar al Tribunal de Justicia si la Directiva 85/337 se oponía a la normativa austriaca de transposición antes mencionada.

Respondiendo afirmativamente a esta cuestión, el Tribunal de Justicia señala que, si bien el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 85/337 confiere a los Estados miembros un margen de apreciación por lo que respecta al establecimiento de umbrales o criterios para determinar si un proyecto como el cuestionado, perteneciente a las clases enumeradas en el anexo II de la Directiva, debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, Austria había sobrepasado dicho margen de apreciación, por cuanto el umbral establecido en un mínimo de veinte mil operaciones aéreas anuales tenía como consecuencia, en la práctica, que las modificaciones realizadas en la infraestructura de aeropuertos de pequeño o mediano tamaño no habrían de someterse nunca a una evaluación de impacto ambiental, aun cuando en modo alguno pudiera excluirse que tales obras tuvieran repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

⁹ Sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ En su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO 1997, L 73, p. 5).

Además, con el establecimiento de un umbral de este tipo para determinar si es necesario realizar una evaluación ambiental de proyectos como los controvertidos en el litigio principal, la normativa austriaca de que se trata, pese a la obligación impuesta a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 85/337, toma únicamente en consideración el aspecto cuantitativo de las consecuencias de un proyecto, sin tener en cuenta otros criterios de selección del anexo III de dicha Directiva, en particular el fijado en el punto 2, letra g), de ese anexo, a saber, la densidad demográfica de la zona afectada por el proyecto.

ii. Motivación de la decisión de no someter un proyecto a evaluación

Sentencia de 30 de abril de 2009, Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

«Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de proyectos sobre el medio ambiente — Obligación de hacer pública la motivación de una decisión de no someter un proyecto a evaluación»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales) (Sala de lo Civil), Reino Unido], precisa de qué modo debe motivarse la decisión de la autoridad administrativa competente de no someter un proyecto incluido en el anexo II de la Directiva 85/337 a una evaluación de impacto ambiental.

En octubre de 2006, Partnerships in Care presentó una solicitud de licencia urbanística para la construcción de una unidad hospitalaria de seguridad media en un paraje situado en una zona rural en el área de gran belleza paisajística de Nidderdale (Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty).

Mediante escrito de 4 de diciembre de 2006, la Secretary of State for Communities and Local Government (en lo sucesivo, «Secretary of State») emitió una decisión según la cual no era necesario realizar una evaluación de impacto ambiental. En los fundamentos de su decisión afirmó que el proyecto en cuestión era un «proyecto del anexo II» que no podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente debido a factores tales como su naturaleza, sus dimensiones o su localización. No esgrimió motivos más específicos.

El Sr. Mellor interpuso un recurso contra la decisión de la Secretary of State, que fue desestimado por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido]. El órgano jurisdiccional remitente, que conocía del recurso de apelación, decidió plantear una serie de cuestiones prejudiciales con objeto de elucidar si la decisión de no proceder a una evaluación de impacto

ambiental con arreglo a la Directiva 85/337¹¹ debe motivarse y, en su caso, de qué modo.

A este respecto, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 4 de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que no exige que la propia decisión con la que se concluye que no es necesario que un proyecto del anexo II de dicha Directiva se someta a una evaluación de impacto ambiental contenga las razones por las que la autoridad competente ha decidido que dicha evaluación no es necesaria. Sin embargo, en el supuesto de que una persona interesada lo solicite, la autoridad administrativa competente tiene la obligación de comunicarle los motivos por los que se ha adoptado tal decisión o la información y los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada. Dicha comunicación posterior puede adoptar la forma no solo de una exposición expresa de motivos, sino también de la puesta a disposición de información y documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada.

El Tribunal de Justicia precisa, además, que, en el supuesto de que la decisión de un Estado miembro de no someter un proyecto del anexo II de la Directiva 85/337 a una evaluación de impacto ambiental con arreglo a los artículos 5 a 10 de la citada Directiva indique los motivos en los que se basa, dicha decisión se considerará suficientemente motivada si los motivos que contiene, junto con los elementos que ya se hayan puesto en conocimiento de los interesados, completados eventualmente con la necesaria información suplementaria que la Administración nacional competente debe transmitirles a petición suya, pueden permitirles decidir sobre la conveniencia de interponer un recurso contra dicha decisión.

c) Exenciones de la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental

Sentencia de 29 de julio de 2019 (Gran Sala), Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Espoo — Convenio de Aarhus — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Artículo 6, apartado 3 — Concepto de “proyecto” — Evaluación de las repercusiones en el lugar en cuestión — Artículo 6, apartado 4 — Concepto de “razones imperiosas de interés público de primer orden” — Conservación de las aves silvestres — Directiva 2009/147/CE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Artículo 1, apartado 2, letra a) — Concepto de “proyecto” — Artículo 2, apartado 1 — Artículo 4, apartado 1 — Evaluación de impacto ambiental — Artículo 2,

¹¹ En su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 156, p. 17).

apartado 4 — Exención de la evaluación — Abandono gradual de la energía nuclear — Normativa nacional que establece, de un lado, el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y, de otro, el diferimiento, también de diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento — Omisión de evaluación de impacto ambiental»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,¹² el Tribunal de Justicia interpreta asimismo el artículo 2, apartado 4, de la Directiva 2011/92, que, en casos excepcionales, permite a los Estados miembros exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en dicha Directiva todo o parte de un proyecto específico.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que un Estado miembro solo está autorizado, con arreglo a dicha disposición, a eximir de la evaluación de impacto ambiental un proyecto relacionado con la prórroga de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear con vistas a garantizar la seguridad de su suministro eléctrico únicamente en caso de que demuestre que el riesgo para la seguridad del referido suministro es razonablemente probable y que la urgencia del proyecto en cuestión justifica que se prescinda de tal evaluación. Sin embargo, esta posibilidad de exención debe ser entendida sin perjuicio de la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental respecto de los proyectos que, como el que era objeto del litigio principal, tengan efectos transfronterizos.

3. Alcance de la evaluación de impacto ambiental

Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

«Medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Autorización de un proyecto de este tipo sin una evaluación adecuada — Objetivos de dicha evaluación — Requisitos de la existencia del derecho a obtener reparación — Inclusión o no de la protección de los particulares frente a los daños patrimoniales»

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria), el Tribunal de Justicia precisa el alcance de la evaluación de impacto ambiental efectuada con arreglo a la Directiva

¹² Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe I. 1. a), «Concepto de "proyecto"». Esta sentencia también se presenta en los epígrafes I. 2. a), «Proyectos que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo I)», y III. 1., «Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2011/92».

85/337¹³ cuando el proyecto en cuestión da lugar también a perturbaciones anormales de la vecindad.

La Sra. Leth, demandante en el litigio principal, es propietaria de una vivienda situada en el perímetro de seguridad del aeropuerto de Viena-Schwechat, en Austria. Durante la vigencia de diferentes versiones de la Directiva 85/337, dicho aeropuerto fue objeto de varias ampliaciones, sin que se hubieran realizado las evaluaciones de impacto medioambiental previstas en la citada Directiva.

Ante los tribunales austriacos, la Sra. Leth reclama al Estado austriaco y al Land Niederösterreich (estado federado de Baja Austria, Austria) una indemnización del perjuicio derivado de la depreciación de su inmueble como consecuencia del ruido producido por las aeronaves, alegando que, según lo dispuesto en la Directiva 85/337, deberían haberse evaluado las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos de ampliación.

El Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal), encargado de resolver el litigio principal, desea saber, en particular, si el artículo 3 de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, tal como se prevé en dicho artículo, incluye la evaluación de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre el valor de bienes materiales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 85/337, deben examinarse los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre, entre otros, el ser humano y los bienes materiales y, de conformidad con el cuarto guion de dicho artículo, procede asimismo examinar tales efectos sobre la interacción entre estos dos factores. Por tanto, debe evaluarse, en particular, la repercusión de un proyecto sobre la utilización de los bienes materiales por el ser humano.

De ello se deduce que, al evaluar proyectos como el que es objeto del litigio principal, que pueden generar mayores ruidos de aeronaves, deben examinarse los efectos de estos sobre la utilización de edificios por el ser humano. No obstante, del tenor del citado artículo 3 no puede deducirse la extensión de la evaluación medioambiental al valor patrimonial de los bienes materiales, ni tampoco sería conforme con el objetivo de la Directiva 85/337.

Así, el Tribunal de Justicia concluye que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente prevista en el artículo 3 de dicha Directiva debe identificar, describir y evaluar los efectos directos e indirectos del ruido sobre el ser humano en caso de utilización de un bien inmueble afectado por un proyecto como el controvertido en el litigio principal. En cambio, esta evaluación no incluye las repercusiones de tal proyecto sobre el valor de bienes materiales.

¹³ En su versión modificada por las Directivas 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO 1997, L 73, p. 5), y 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

Sentencia de 24 de febrero de 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#)) ¹⁴

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales — Articulación entre el procedimiento de evaluación y de autorización establecido en el artículo 2 de la Directiva 2011/92 y un procedimiento nacional por el que se conceden excepciones a las medidas de protección de las especies contempladas en la Directiva 92/43 — Concepto de “autorización” — Procedimiento de toma de decisiones complejo — Obligación de evaluación — Alcance material — Fase del procedimiento en la que debe garantizarse la participación del público en la toma de decisiones»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), aclara el alcance de la evaluación de impacto ambiental efectuada con arreglo a la Directiva 2011/92 cuando el proyecto en cuestión exige que el promotor obtenga una excepción a las medidas de protección de las especies animales y vegetales establecidas por la Directiva 92/43.

El 4 de noviembre de 2008, la sociedad Sagrex SA presentó ante la autoridad competente de Valonia una solicitud de autorización única relativa a un proyecto que tenía por objeto la reanudación de la explotación de una cantera de más de 50 hectáreas de superficie situada en el área de Bossimé (Bélgica), así como el establecimiento de diversas instalaciones y la ejecución de obras relacionadas con ella, en particular en la ribera del Mosa.

El 1 de septiembre de 2010, dicha autoridad solicitó a Sagrex que le presentara planes modificativos y un estudio complementario del impacto medioambiental del proyecto objeto del litigio.

El 15 de abril de 2016, Sagrex presentó al inspecteur général du département de la nature et des forêts de la Région wallonne (Inspector General del Departamento de Naturaleza y Bosques de Valonia) una solicitud de excepción a las medidas de protección de las especies animales y vegetales establecidas por la normativa belga de transposición de la Directiva 92/43, en relación con dicho proyecto. Mediante una decisión de 27 de junio de 2016 relativa a la excepción, el Inspector General accedió a esta solicitud, siempre que Sagrex adoptara una serie de medidas de mitigación.

Tres meses después, Sagrex presentó a la autoridad competente de Valonia los planes modificativos y el estudio complementario de dicho proyecto, que se le habían solicitado el 1 de septiembre de 2010. No obstante, mediante resolución de 25 de septiembre de 2017, el ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (Ministro de

¹⁴ Esta sentencia también se presenta en los epígrafes I. 4. b), «Determinación de los requisitos de procedimiento necesarios para efectuar la evaluación de impacto ambiental», y I. 5. a) ii., «Participación del público en un procedimiento de toma de decisiones que consta de varias etapas».

Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio de Valonia) denegó la concesión de la autorización única solicitada por Sagrex.

Entretanto, la asociación Namur-Est Environnement interpuso ante el Conseil d'État un recurso de anulación contra la decisión del Inspector General de 27 de junio de 2016, relativa a la excepción. En apoyo de su recurso, la asociación alega que dicha decisión relativa a la excepción es parte de una autorización de un proyecto, en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2011/92, de modo que debería haber ido precedida de una evaluación de impacto ambiental y de la consulta al público que la acompaña, lo que no sucedió.

En este contexto, el Conseil d'Etat decidió plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas, en particular, a la obligación de evaluación y de autorización establecida en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 en lo tocante a los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que del conjunto de las disposiciones de la Directiva 2011/92 se desprende que la decisión de autorización de los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente debe adoptarse al término de todo el procedimiento de evaluación de esos proyectos. Este procedimiento de toma de decisiones, que culmina con la autorización, debe llevar a la autoridad competente a tener en cuenta, de manera íntegra, las repercusiones que los proyectos sujetos a la doble obligación de evaluación y de autorización establecida en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 puedan tener sobre el medio ambiente.

De ello se desprende que, en el supuesto concreto de que la realización de un proyecto sometido a la antedicha doble obligación de evaluación y de autorización implique que el promotor solicite y obtenga una excepción a las medidas de protección de las especies animales y vegetales establecidas por las disposiciones del Derecho interno que garantizan la transposición de la Directiva 92/43 y de que, en consecuencia, dicho proyecto pueda tener repercusiones sobre estas especies, la evaluación de tal proyecto debe tener por objeto, en particular, estas repercusiones.

4. Procedimientos de autorización que constan de varias etapas

a) Momento en que debe efectuarse la evaluación de impacto ambiental

*Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*¹⁵

«Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Medida nacional por la que se concede una licencia de explotación minera sin efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente — Efecto directo de las directivas — Situación triangular»

En la sentencia dictada en el asunto Wells, el Tribunal de Justicia precisa, en particular, en qué momento debe efectuarse la evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva 85/337 cuando el procedimiento de autorización consta de varias etapas.

La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Tribunal Superior de Inglaterra y Gales, Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Sección de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido), había planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en el contexto de un litigio entre la Sra. Wells y las autoridades del Reino Unido, con motivo de la reanudación de la explotación de Conygar Quarry, una cantera de extracción de materiales de construcción situada cerca de su vivienda.

Dicha cantera, cuya explotación había sido autorizada en 1947, ya no estaba en actividad desde hacía varios años cuando la Sra. Wells compró su casa en 1984. Sin embargo, a petición de los propietarios de la cantera, la Mineral Planning Authority (Autoridad de Ordenación de la Explotación de Minerales) competente (en lo sucesivo, «MPA») registró la antigua licencia de explotación de la cantera mediante decisión de 24 de agosto de 1992, al tiempo que señaló que legalmente no podía realizarse actividad de explotación alguna a menos que se presentara una solicitud de fijación de nuevas condiciones y siempre que se accediera definitivamente a la solicitud.

En respuesta a una solicitud presentada por los propietarios de la cantera para que se fijaran nuevas condiciones de explotación, la MPA impuso, mediante decisión de 22 de diciembre de 1994, unas condiciones más estrictas que las propuestas por los propietarios. En respuesta, estos ejercieron su derecho a interponer un recurso ante el Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (en lo sucesivo, «Secretary of State»).

Mediante decisión de 25 de junio de 1997, el Secretary of State impuso cincuenta y cuatro condiciones de explotación, dejando algunas cuestiones a la apreciación de la

¹⁵ Esta sentencia también se presenta bajo el epígrafe I. 6. a), «Efecto directo vertical de las directivas y repercusiones negativas sobre los derechos de terceros».

MPA. Dichas cuestiones fueron aprobadas por la MPA mediante decisión de 8 de julio de 1999.

Ni el Secretary of State ni la MPA examinaron la cuestión de si era necesario realizar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en virtud de la Directiva 85/337.

A la luz de lo anterior, la Sra. Wells solicitó al Secretary of State que adoptase las medidas adecuadas, a saber, revocar o modificar la licencia de explotación, para subsanar la falta de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en el procedimiento de autorización. Dado que su solicitud no recibió respuesta, interpuso un recurso ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Tribunal Superior de Inglaterra y Gales, Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Sección de lo Contencioso-Administrativo), que planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

En este contexto, el Tribunal de Justicia precisa, en particular, en qué momento debe efectuarse la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en un procedimiento de autorización que conste de varias etapas como el controvertido en este asunto.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia recuerda que, a tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente debe llevarse a cabo «antes de concederse la autorización». Según el primer considerando de dicha Directiva, es necesario, además, que, en el proceso de toma de decisiones, la autoridad competente tenga en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto de que se trate «lo antes posible».

Por lo tanto, cuando el Derecho nacional prevea que el procedimiento de autorización conste de varias etapas y una de estas sea una decisión principal y la otra una decisión de ejecución que no puede ir más allá de los parámetros determinados por la decisión principal, los efectos que el proyecto pueda producir en el medio ambiente deben identificarse y evaluarse en el procedimiento de adopción de la decisión principal. Solo en el supuesto de que los referidos efectos únicamente sean identificables durante el procedimiento relativo a la decisión de ejecución, la evaluación debería realizarse durante dicho procedimiento.

b) Determinación de los requisitos de procedimiento necesarios para efectuar la evaluación de impacto ambiental

Sentencia de 24 de febrero de 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Directiva 92/43/CEE —

Conservación de los hábitats naturales — Articulación entre el procedimiento de evaluación y de autorización establecido en el artículo 2 de la Directiva 2011/92 y un procedimiento nacional por el que se conceden excepciones a las medidas de protección de las especies contempladas en la Directiva 92/43 — Concepto de “autorización” — Procedimiento de toma de decisiones complejo — Obligación de evaluación — Alcance material — Fase del procedimiento en la que debe garantizarse la participación del público en la toma de decisiones»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,¹⁶ el Tribunal de Justicia se pronuncia asimismo sobre el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para determinar los requisitos de procedimiento necesarios para efectuar una evaluación de las repercusiones medioambientales en virtud de la Directiva 2011/92 cuando el procedimiento de toma de decisiones consta de varias etapas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2011/92 dispone expresamente que la evaluación de las repercusiones medioambientales puede integrarse en los procedimientos nacionales de autorización existentes. De lo anterior resulta, por un lado, que dicha evaluación no tiene que llevarse a cabo necesariamente en el marco de un procedimiento creado específicamente a tal fin y, por otro, que tampoco tiene que realizarse necesariamente en el marco de un procedimiento único.

Si bien los Estados miembros disponen, por tanto, de un margen de apreciación que les permite establecer los requisitos de procedimiento necesarios para realizar la evaluación de las repercusiones medioambientales y confiar las tareas que esta implica a varias autoridades, en particular atribuyendo a cada una una potestad de decisión en la materia, el ejercicio de este margen de apreciación debe satisfacer las exigencias impuestas por la Directiva 2011/92 y garantizar el pleno respeto de los objetivos que esta persigue. Así, la evaluación del impacto ambiental debe, en todo caso, realizarse, por un lado, íntegramente y, por otro, con anterioridad a la toma de la decisión de autorización del proyecto.

Habida cuenta de las particularidades del asunto principal, el Tribunal de Justicia precisa, además, que, en el supuesto de que un Estado miembro confíe la facultad de evaluar una parte del impacto ambiental de un proyecto y de adoptar una decisión al término de dicha evaluación parcial a una autoridad distinta de aquella a la que confía la facultad de autorizar ese proyecto, la decisión debe adoptarse necesariamente antes de la autorización de tal proyecto. Por otro lado, ni la evaluación parcial ni la decisión previa pueden prejuzgar, la primera de ellas, la evaluación de conjunto que la autoridad competente para autorizar el proyecto debe, en todo caso, llevar a cabo y, la segunda, la decisión adoptada al término de dicha evaluación de conjunto.

¹⁶ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe I. 3., «Alcance de la evaluación de impacto ambiental». Esta sentencia se presenta también en el epígrafe I. 5. a) ii., «Participación del público en un procedimiento de toma de decisiones que consta de varias etapas».

5. Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia

a) Participación del público en la toma de decisiones

i. Modalidades de información al público

Sentencia de 7 de noviembre de 2019, Flausch y otros (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia — Inicio de los plazos para recurrir»

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia), el Tribunal de Justicia aporta una serie de precisiones sobre las modalidades de información al público y de participación de este en la toma de decisiones en materia de medio ambiente con arreglo a la Directiva 2011/92.

El litigio principal gira en torno al proyecto de creación de un complejo turístico en la isla griega de Íos. De conformidad con la legislación nacional, se publicó en el periódico local de la isla de Siros (situada en el archipiélago de las Cícladas, Grecia) y en las oficinas de la región del Egeo Meridional, situadas en esa misma isla, a 55 millas náuticas de Íos, una convocatoria para que todas las partes interesadas participaran en el estudio de impacto ambiental del citado proyecto.

Un año después, los ministros de Medio Ambiente y Energía y de Turismo adoptaron la resolución de aprobación del proyecto de creación del complejo turístico. Esta resolución se publicó en el portal gubernamental *Diavgeia* y en el sitio de Internet del Ministerio de Medio Ambiente.

Varios propietarios de bienes inmuebles en la isla de Íos y tres asociaciones de defensa del medio ambiente interpusieron un recurso de anulación contra esta resolución de aprobación más de dieciocho meses después de su adopción. Afirman que no tuvieron conocimiento de la autorización hasta que se iniciaron las obras de acondicionamiento del lugar.

A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, de conformidad con la normativa nacional de transposición de la Directiva 2011/92, hasta que no se cree un registro electrónico medioambiental, la participación del público se inicia mediante el anuncio en la sede de la región competente y mediante la publicación en la prensa local de información relativa al proyecto, así como con la invitación a todos los interesados a tomar conocimiento y a formular sus observaciones sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto.

La normativa griega también establece un plazo de sesenta días para interponer un recurso de anulación contra resoluciones como la de aprobación del proyecto del complejo turístico de la isla de Íos, plazo que empieza a computarse a partir de la publicación de tal resolución en Internet.

A la luz de cuanto antecede, el órgano jurisdiccional remitente decidió plantear al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales acerca de si el procedimiento de participación del público que precedió a la adopción de la resolución impugnada cumple los requisitos establecidos por la Directiva 2011/92 y de si el cómputo del plazo para interponer un recurso de anulación contra dicha resolución puede iniciarse en la fecha de publicación de esta en un sitio de Internet.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia señala, para empezar, que la Directiva 2011/92 reserva a los Estados miembros el derecho a determinar las modalidades precisas de información y de participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, siempre que no sean menos favorables que las que rigen situaciones similares sometidas al Derecho interno (principio de equivalencia) y que no imposibiliten en la práctica o dificulten excesivamente el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

En cuanto al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia recuerda que las autoridades competentes deben velar por que los canales de información utilizados sean adecuados para llegar a los ciudadanos afectados, con el fin de darles la debida oportunidad de conocer las actividades previstas, el proceso de toma de decisiones y sus posibilidades de participar en una fase temprana del procedimiento.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia considera que la publicación en las oficinas de la sede administrativa regional, situada en la isla de Siros, a pesar de ir acompañada de una publicación en un período local de esta isla, no era adecuada para contribuir debidamente a la información del público afectado por un proyecto de construcción destinado a ejecutarse en otra isla situada a 55 millas náuticas.

El Tribunal de Justicia observa, además, que las condiciones de acceso al expediente relativo al procedimiento de participación deben permitir al público interesado ejercer sus derechos de manera efectiva, lo que implica que el expediente debe ser fácilmente accesible. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si se cumplieron tales requisitos en el asunto principal, tomando en consideración, en particular, el esfuerzo que suponía para el público interesado realizar la travesía entre la isla de Íos y la isla de Siros, así como las posibilidades que tenían las autoridades competentes para poner a disposición el expediente en la isla de Íos mediante un esfuerzo proporcionado.

Por último, el Tribunal de Justicia estima que es contraria a la Directiva 2011/92 una normativa nacional que da lugar a que se oponga a los miembros del público interesado un plazo para interponer recurso cuyo cómputo se inicia a partir del anuncio en Internet de la autorización de un proyecto, cuando dichos miembros del público interesado no hayan tenido previamente la oportunidad adecuada de informarse sobre el

procedimiento de autorización de conformidad con las exigencias establecidas por dicha Directiva.

ii. Participación del público en un procedimiento de toma de decisiones que consta de varias etapas

Sentencia de 24 de febrero de 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales — Articulación entre el procedimiento de evaluación y de autorización establecido en el artículo 2 de la Directiva 2011/92 y un procedimiento nacional por el que se conceden excepciones a las medidas de protección de las especies contempladas en la Directiva 92/43 — Concepto de “autorización” — Procedimiento de toma de decisiones complejo — Obligación de evaluación — Alcance material — Fase del procedimiento en la que debe garantizarse la participación del público en la toma de decisiones»

En este asunto, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,¹⁷ el órgano jurisdiccional remitente también preguntó al Tribunal de Justicia sobre la participación del público, con arreglo a la Directiva 2011/92, en un procedimiento de toma de decisiones complejo caracterizado por el hecho de que una determinada autoridad debe evaluar, en una etapa previa o intermedia de dicho procedimiento, solo una parte de las repercusiones medioambientales del proyecto de que se trate.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia recuerda que los artículos 6 y 8 de la Directiva 2011/92 obligan a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar, en el marco del procedimiento de evaluación y de autorización de los proyectos sometidos a dicha Directiva, la participación del público de conformidad con una serie de requisitos. A este respecto, estos artículos exigen que la participación del público en el procedimiento de toma de decisiones se produzca desde una fase temprana, que sea efectiva y que el resultado de esta participación sea tomado en consideración por la autoridad competente a la hora de decidir autorizar o no el proyecto de que se trate.

Pues bien, puede resultar más delicado conciliar estos requisitos diversos en el marco de un procedimiento de toma de decisiones complejo, en particular en el supuesto de que una determinada autoridad deba evaluar, en una etapa previa o intermedia, solo una parte de las repercusiones medioambientales del proyecto de que se trate.

¹⁷ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe I. 3., «Alcance de la evaluación de impacto ambiental». Esta sentencia también se presenta en el epígrafe I. 4. b), «Determinación de los requisitos de procedimiento necesarios para efectuar la evaluación de impacto ambiental».

En este sentido, el Tribunal de Justicia señala que, en tal supuesto, el requisito de participación temprana del público en la toma de decisiones debe interpretarse y aplicarse de forma que se concilie con el requisito, igualmente importante, de participación efectiva del público en ese procedimiento.

De ello se deduce que, en el marco de un procedimiento de toma de decisiones complejo como el descrito por el órgano jurisdiccional remitente, el requisito de participación temprana del público en el procedimiento de toma de decisiones establecido en el artículo 6 de la Directiva 2011/92 no exige que esta se produzca con anterioridad a la adopción de la decisión previa relativa a una parte de los efectos medioambientales del proyecto al que atañe esta participación, siempre que se garantice de forma efectiva dicha participación durante el procedimiento. Este requisito de efectividad implica, en primer lugar, que la participación se produzca antes de la adopción de la decisión que la autoridad competente debe tomar para autorizar el proyecto; en segundo lugar, que permita al público expresarse de forma útil y completa sobre los efectos medioambientales en su conjunto de tal proyecto, y, en tercer lugar, que la autoridad competente para autorizar tal proyecto pueda tomar plenamente en consideración dicha participación.

b) Acceso a la justicia

i. Obligaciones de los Estados miembros

Sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

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

En 2014, la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento contra Alemania por haber incumplido, en particular, las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 11 de la Directiva 2011/92.¹⁸

Con arreglo al apartado 1 de dicho precepto, los Estados miembros deben garantizar que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado que tengan un interés suficiente o, subsidiariamente, que aleguen el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo, tengan la posibilidad de presentar un

¹⁸ En dicho recurso por incumplimiento, la Comisión invocaba asimismo la infracción del artículo 25 de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17).

recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la Directiva 2011/92.

A este respecto, la Comisión reprochaba a Alemania, *inter alia*, haber incumplido las obligaciones derivadas de esta disposición al limitar:

- 1) los supuestos en los que puede solicitarse la anulación por vicio de procedimiento de una decisión administrativa sujeta a la Directiva 2011/92 y
- 2) la legitimación activa y la amplitud del control jurisdiccional a las objeciones manifestadas durante el procedimiento administrativo.

El Tribunal de Justicia, que estima estas imputaciones, señala, en primer lugar, que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 se opone a que los Estados miembros limiten la aplicabilidad de las disposiciones de transposición al Derecho interno del referido artículo únicamente al supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, sin extender la aplicabilidad de esas mismas disposiciones al supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo, pero al término de un procedimiento viciado.

Además, Alemania incumplió también las obligaciones que le incumben en virtud del artículo antes citado al limitar la anulación de las decisiones por vicios de procedimiento al supuesto de omisión de la evaluación o del examen previo del impacto medioambiental y a los supuestos en los que el demandante acredite una relación de causalidad entre el vicio de procedimiento y el resultado de la decisión. En efecto, esta limitación hace excesivamente difícil el ejercicio del derecho de recurso previsto en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y perjudica el objetivo de esta de ofrecer a los miembros del público interesado amplio acceso a la justicia.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 se opone a la limitación, en virtud de una disposición nacional, de la legitimación activa y del alcance del control jurisdiccional a las objeciones que ya se hayan formulado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión objeto del recurso.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que, si bien el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92 no excluye que un recurso ante una autoridad administrativa preceda al recurso jurisdiccional ni impide que el Derecho nacional establezca la obligación, a cargo del demandante, de agotar todas las vías de recurso administrativo antes de que se permita la interposición de un recurso jurisdiccional, dicha disposición del Derecho de la Unión no permite limitar los motivos que ese demandante puede aducir en apoyo de un recurso jurisdiccional.

Además, esa limitación impuesta al demandante acerca de la naturaleza de los motivos que se le permite aducir ante el tribunal al que corresponde el examen de la legalidad

de la decisión administrativa que lo afecta no puede justificarse por consideraciones ligadas al respeto del principio de seguridad jurídica. Nada acredita que un control jurisdiccional completo del fundamento de esa decisión pudiera vulnerar ese principio.

Por otro lado, por lo que se refiere a la eficacia de los procedimientos administrativos, si bien es cierto que el hecho de aducir por primera vez un motivo en un recurso jurisdiccional puede obstaculizar en algunos casos el buen desarrollo del referido procedimiento, el objetivo mismo perseguido por el artículo 11 de la Directiva 2011/92 consiste no solo en facilitar al justiciable el acceso más amplio posible al control jurisdiccional, sino también en permitir que ese control abarque en su totalidad la legalidad de la decisión impugnada, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento.

En este contexto, el Tribunal de Justicia señala que, no obstante, el legislador nacional tiene la libertad de establecer reglas procesales específicas, como la inadmisibilidad de un argumento presentado de forma abusiva o de mala fe, que constituyan mecanismos apropiados para asegurar la eficacia del procedimiento jurisdiccional.

ii. Admisibilidad de los recursos interpuestos por particulares

Sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Construcción de un centro comercial — Efecto vinculante de una resolución administrativa por la que se decide no llevar a cabo una evaluación de las repercusiones — Falta de participación del público»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), declara que la Directiva 2011/92 se opone a una normativa nacional en virtud de la cual los vecinos afectados por un proyecto de construcción y de explotación de un centro comercial no pueden impugnar la decisión por la que se declara que dicho proyecto no precisa de evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente ni oponerse a la autorización de un proyecto alegando que hubiera debido someterse a tal evaluación.

En febrero de 2012, el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Sala independiente de recurso en materia administrativa de Carintia, Austria) concedió una autorización para la construcción y explotación de un centro comercial en Klagenfurt am Wörthersee (Austria) en un terreno colindante a una finca propiedad de la Sra. Gruber. De conformidad con una decisión del Gobierno del estado federado de Carintia de 21 de julio de 2010, no se llevó a cabo una evaluación de impacto ambiental antes de la concesión de esta autorización.

La Sra. Gruber interpuso ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) un recurso de anulación de la decisión de autorización por considerar, en particular, que la autorización estaba supeditada a una evaluación del impacto ambiental. En apoyo de dicho recurso, invoca la ilegalidad de la decisión del Gobierno del estado federado de Carintia en virtud de la cual dicho Gobierno consideró que no procedía efectuar una evaluación de impacto ambiental en relación con el proyecto de que se trata.

A este respecto, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) precisa que, con arreglo a la normativa austriaca, los vecinos, como la Sra. Gruber, no están legitimados ni para interponer directamente un recurso contra la decisión relativa a la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental del proyecto de construcción y de explotación de que se trata ni para impugnar esa decisión en el marco de un eventual recurso contra la decisión de autorización del referido proyecto.

En estas circunstancias, dicho órgano jurisdiccional decidió plantear al Tribunal de Justicia la cuestión de si tal normativa nacional es conforme con la Directiva 2011/92.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia recuerda, por una parte, que, según el artículo 11, apartado 1, de la citada Directiva, los Estados miembros deben garantizar que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del «público interesado» en el sentido del artículo 1, apartado 2, que tengan un «interés suficiente» o que aleguen el «menoscabo de un derecho», cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo, tengan la posibilidad de presentar un recurso contra las decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones de la Directiva 2011/92 para impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que, si bien los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para determinar lo que constituye un «interés suficiente» o un «menoscabo de un derecho», ese margen de apreciación tiene sus límites en el respeto del objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia. A este respecto, si bien el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular contra las decisiones, acciones u omisiones contemplados en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 son los derechos subjetivos públicos, es decir, los derechos individuales que pueden, según el Derecho nacional, ser calificados de derechos subjetivos públicos, las disposiciones del citado artículo relativas a los derechos de recurso de los miembros del público afectado por las decisiones, acciones u omisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva no pueden interpretarse de manera restrictiva.

De ello se deduce que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que excluye a un gran número de particulares, incluidos los vecinos que puedan eventualmente reunir los requisitos establecidos en el artículo 11, apartado 1,

de la Directiva 2011/92, del derecho a interponer un recurso contra las decisiones declarativas de la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental de un proyecto, es incompatible con dicha Directiva.

iii. Admisibilidad de los recursos interpuestos por asociaciones de defensa del medio ambiente

Sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

«Directiva 85/337/CEE — Participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente — Derecho a recurrir las decisiones de autorización de proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente»

Mediante su sentencia dictada en el asunto Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 ¹⁹ se opone a una normativa nacional que reserva el derecho a interponer un recurso contra decisiones relativas a operaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Directiva únicamente a las asociaciones de defensa del medio ambiente que cuentan con al menos dos mil socios.

En el asunto principal, el Ayuntamiento de Estocolmo (Suecia) celebró un contrato relativo a la construcción de un túnel con una longitud aproximada de 1 km en la roca, con vistas a enterrar líneas eléctricas en sustitución de líneas de alta tensión aéreas.

Basándose en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente efectuada para este proyecto, la autoridad administrativa estatal en la provincia de Estocolmo declaró que el proyecto podía tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente.

Al haber concedido, no obstante, la autoridad competente la autorización para realizar las obras, una asociación de defensa del medio ambiente recurrió esta decisión de autorización. Sin embargo, dicho recurso fue declarado inadmisibles por no cumplir la asociación demandante el requisito, exigido por la normativa nacional, de contar al menos con dos mil socios.

El Högsta domstolen (Tribunal Supremo, Suecia), ante el que se interpuso recurso de casación contra la referida decisión por la que se declaraba la inadmisibilidad, resolvió plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales, en particular, la de si la Directiva 85/337 permite a los Estados miembros excluir a pequeñas asociaciones de

¹⁹ En su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

defensa del medio ambiente del derecho a interponer recurso contra una decisión relativa a una operación comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia recuerda que de la Directiva 85/337 se desprende que esta distingue, por una parte, al público interesado por una de las operaciones comprendidas en su ámbito de aplicación en general y, por otra parte, en el seno de este público interesado, una subcategoría de personas físicas o jurídicas a las que, habida cuenta de su posición ante la operación de que se trata, se debe reconocer, en virtud del artículo 10 *bis* de la citada Directiva, el derecho a impugnar la decisión que la autoriza.

Si bien es cierto que este último artículo deja a los legisladores nacionales la tarea de determinar los requisitos pertinentes para que una organización no gubernamental que actúa en favor del medio ambiente como asociación pueda beneficiarse del derecho a interponer recurso, las normas nacionales así definidas deben, por una parte, garantizar «un amplio acceso a la justicia» y, por otra parte, dar a las disposiciones de la Directiva 85/337 relativas al derecho a los recursos jurisdiccionales su efecto útil. En consecuencia, estas normas nacionales no pueden privar de alcance a las disposiciones del Derecho de la Unión según las cuales quienes tienen un interés suficiente en impugnar un proyecto y quienes sean titulares de un derecho menoscabado por este, entre los cuales figuran las asociaciones de defensa del medio ambiente, deben poder ejercitar su acción ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Poniendo de relieve que el Gobierno sueco había reconocido que solo dos asociaciones de defensa del medio ambiente contaban con más de dos mil socios, el Tribunal de Justicia concluye que el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 se opone a una disposición de la normativa sueca que reserva el derecho a ejercer un recurso contra una decisión relativa a una operación comprendida en el ámbito de aplicación de esta Directiva únicamente a las asociaciones de defensa del medio ambiente que cuentan con al menos dos mil socios.

Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

«Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/35/CE — Acceso a la justicia — Organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente»

El Tribunal de Justicia, preguntado por vía prejudicial, precisa con mayor detalle los límites del derecho de las asociaciones de defensa del medio ambiente a interponer recursos en virtud de la Directiva 85/337.²⁰

²⁰ En su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

El asunto principal tiene su origen en un proyecto de construcción y de explotación de una central térmica en Lünen (Alemania), que fue objeto de una evaluación de impacto ambiental. En el marco de este procedimiento, la autoridad competente emitió un dictamen previo y otorgó una licencia parcial. La autoridad competente declaró que no existían objeciones legales en relación con el proyecto.

En junio de 2008, la organización no gubernamental de defensa del medio ambiente Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (en lo sucesivo, «BUND») interpuso ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania) un recurso en el que solicitaba la anulación del dictamen previo y de la licencia parcial del proyecto de que se trata. En particular, alega la infracción de las disposiciones de transposición de la Directiva 92/43.

Según dicho órgano jurisdiccional, BUND no puede interponer tal recurso de anulación, ya que no alega la lesión de un derecho subjetivo, tal y como exige el Derecho alemán como requisito para tener legitimación activa. Sin embargo, el referido tribunal se cuestiona si el requisito previsto en el Derecho alemán por el que se exige a las organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente que aleguen el menoscabo de un derecho en este sentido es compatible con el Derecho de la Unión, concretamente con el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337.

En respuesta a estos interrogantes, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 10 *bis*, párrafo primero, de la Directiva 85/337 establece que las decisiones, acciones u omisiones comprendidas dentro del ámbito de las disposiciones de dicha Directiva relativas a la participación del público deben poder ser objeto de un recurso jurisdiccional para «impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento», sin limitar de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso.

Esta disposición contempla dos hipótesis en lo que respecta a los requisitos de admisibilidad de los recursos: la admisibilidad de un recurso puede estar supeditada al «interés suficiente» o a que el demandante invoque el «menoscabo de un derecho», dependiendo de cuál de estos dos requisitos exija la legislación nacional. El artículo 10 *bis*, párrafo tercero, primera frase, de la Directiva 85/337 precisa además que los Estados miembros deben determinar, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un «amplio acceso a la justicia», qué constituye el menoscabo de un derecho.

En relación con los recursos interpuestos por las asociaciones de defensa del medio ambiente, el artículo 10 *bis*, párrafo tercero, frases segunda y tercera, de la Directiva 85/337 añade que, a tal efecto, se considera que estas o bien tienen un interés suficiente o bien son titulares de derechos que pueden verse menoscabados, dependiendo de cuál de estos dos requisitos de admisibilidad exija la legislación nacional.

En lo tocante a este marco jurídico, el Tribunal de Justicia señala que, si bien el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los derechos subjetivos públicos son los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en el marco de un recurso jurisdiccional contra las decisiones u omisiones o contra las acciones contempladas en el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, la aplicación de tal limitación a las asociaciones de defensa del medio ambiente supondría incumplir los objetivos perseguidos por el artículo 10 *bis*, párrafo tercero, última frase, de la Directiva 85/337.

En efecto, si, según resulta de dicha disposición, estas asociaciones deben poder hacer valer los mismos derechos que los particulares, sería contrario tanto al objetivo de asegurar un amplio acceso a la justicia al público interesado como al principio de efectividad que dichas asociaciones no pudieran igualmente invocar la infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente por el único motivo de que estas protegen intereses colectivos. Efectivamente, tal como se pone de manifiesto en el litigio principal, esto las privaría en gran medida de la posibilidad de instar a que se controle el respeto de las normas de este Derecho, las cuales muy a menudo se orientan a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 se opone a una legislación que no reconoce a una organización no gubernamental que trabaja en favor de la protección del medio ambiente, a las que se refiere el artículo 1, apartado 2, de esta Directiva, la posibilidad de invocar, en el marco de un recurso contra una decisión de autorización de proyectos «que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente» en el sentido del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 85/337, la infracción de una norma del Derecho de la Unión que tenga por objeto la protección del medio ambiente, basándose en que esta norma protege únicamente los intereses de la colectividad y no los de los particulares.

iv. Exigencia de que los procedimientos judiciales no sean excesivamente onerosos

a. Alcance

Sentencia de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign y Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

«Procedimiento prejudicial — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Derecho de recurso de los miembros del público interesado — Recurso prematuro — Conceptos de procedimiento de recurso no excesivamente oneroso y de decisiones, acciones u omisiones comprendidas dentro del ámbito de las disposiciones de la Directiva relativas a la participación del público — Aplicabilidad del Convenio de Aarhus»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial, se pronuncia sobre el ámbito de aplicación de la exigencia de que los procedimientos judiciales en materia de medio ambiente no sean «excesivamente onerosos», consagrada en la Directiva 2011/92 y en el Convenio de Aarhus.²¹

En 2015, EirGrid plc, operador público irlandés de transporte de electricidad, solicitó autorización para instalar una línea de alta tensión compuesta por unas trescientas torres con el fin de conectar las redes eléctricas de Irlanda e Irlanda del Norte y garantizar la seguridad del suministro eléctrico en la isla. A raíz de la solicitud formal de autorización del proyecto y de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, el An Bord Pleanála, organismo irlandés de recurso en materia de planificación, convocó una audiencia para el 7 de marzo de 2016.

El 4 de marzo de 2016, una propietaria de terrenos y un grupo de presión solicitaron que se les autorizara a interponer un recurso con objeto de impugnar el procedimiento de autorización del proyecto. Sin embargo, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) denegó dicha solicitud por considerar que el recurso era prematuro.

En el marco del procedimiento de tasación de costas, las partes litigan sobre quién ha de cargar con las costas correspondientes al procedimiento de autorización para interponer el recurso, cuyo importe al parecer supera los 500 000 euros. En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior) decidió preguntar al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad del Derecho irlandés con las disposiciones de la Directiva 2011/92 y del Convenio de Aarhus que consagran la exigencia de que determinados procedimientos judiciales no sean excesivamente onerosos.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que la exigencia del coste no excesivamente oneroso impuesta por el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92 se refiere a la totalidad de los costes ocasionados por la participación en el procedimiento judicial. De ello se deduce que esta exigencia debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un procedimiento ante un órgano jurisdiccional, como el que es objeto del litigio principal, en el que se determina si puede autorizarse un recurso en el transcurso de un procedimiento de autorización de un proyecto, con mayor razón si dicho Estado miembro no ha determinado en qué fase puede interponerse un recurso.

El Tribunal de Justicia señala además que, cuando un demandante invoca a la vez motivos basados en el incumplimiento de las normas sobre participación del público en la toma de decisiones en materia medioambiental y motivos basados en el incumplimiento de otras normas, la exigencia de que los recursos no sean excesivamente onerosos se aplica exclusivamente a las costas correspondientes a la parte del recurso que se apoya en el incumplimiento de las normas sobre participación del público. En tal caso, corresponde al órgano jurisdiccional nacional separar, *ex aequo*

²¹ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).

et bono y con arreglo a las disposiciones procesales nacionales aplicables, los gastos correspondientes a cada uno de los dos tipos de alegaciones, con el fin de cerciorarse de que la exigencia del coste no excesivamente oneroso beneficie a la parte del recurso que se apoye en las normas de participación del público.

En este contexto, el Tribunal de Justicia precisa que el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que la misma exigencia se aplica a la parte de un recurso que no esté amparada por la Directiva 2011/92, en la medida en que el demandante pretenda en dicha parte que se garantice la observancia del Derecho medioambiental nacional. Si bien estas disposiciones carecen de efecto directo, corresponde al juez nacional interpretar su Derecho procesal interno de modo que, en la mayor medida posible, sea conforme con ellas.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que un Estado miembro no puede establecer excepciones a la exigencia del coste no excesivamente oneroso, establecida por el Convenio de Aarhus y por la Directiva 2011/92, cuando se considere que un recurso ha sido interpuesto con temeridad o de mala fe o cuando no exista un vínculo entre la infracción del Derecho medioambiental nacional que se alega y un daño al medio ambiente. Sin embargo, el órgano jurisdiccional nacional puede tener en cuenta factores como, en particular, las posibilidades razonables de éxito del recurso o que este se haya interpuesto con temeridad o mala fe, siempre que el importe de las costas impuestas al demandante no sea irrazonablemente elevado.

b. Criterios de apreciación

Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

«Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 85/337/CEE — Directiva 2003/35/CE — Artículo 10 bis — Directiva 96/61/CE — Artículo 15 bis — Acceso a la justicia en materia de medio ambiente — Concepto de “coste no prohibitivo” de los procedimientos judiciales»

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido), el Tribunal de Justicia precisa los criterios de apreciación de la exigencia de que los procedimientos judiciales en materia de medio ambiente «no sean excesivamente onerosos», establecida por el artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337²² y por el artículo 15 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 96/61.²³

²² En su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

²³ Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO 1996, L 257, p. 26), en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

Tras haber desestimado un recurso de casación interpuesto en el marco de un procedimiento en materia de medio ambiente, el órgano jurisdiccional remitente preguntó al Tribunal de Justicia cómo debía aplicar la mencionada exigencia de un procedimiento «no excesivamente oneroso» a ese caso concreto, habida cuenta del considerable riesgo económico relativo a las costas al que había quedado expuesta la parte recurrente en casación en virtud de la normativa nacional aplicable.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la exigencia de que el procedimiento judicial no sea excesivamente oneroso, establecida en el artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337 y en el artículo 15 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 96/61, implica que no se impida a las personas a las que se refieren dichas disposiciones promover o proseguir un recurso judicial comprendido en el ámbito de aplicación de tales artículos a causa de la carga económica que de ello podría resultar. Cuando un órgano jurisdiccional nacional haya de pronunciarse sobre la condena en costas de un particular cuyas pretensiones, como parte demandante, en un litigio en materia de medio ambiente hayan sido desestimadas o, más generalmente, cuando se vea obligado, como pueden verse los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, a pronunciarse, en una fase anterior del procedimiento, sobre una posible limitación de los costes que puedan cargarse a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas, debe asegurarse de que se cumple esta exigencia teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que desea defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente.

Al realizar esta apreciación, el juez nacional no puede basarse únicamente en la situación económica del interesado, sino que igualmente debe analizar de manera objetiva la cuantía de las costas. Así, el coste de un procedimiento no debe superar la capacidad económica del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente irrazonable. Por lo demás, puede tener en cuenta la situación de las partes de que se trate, la existencia de posibilidades razonables de que se acojan las pretensiones del demandante, la importancia que para este y para la protección del medio ambiente tiene el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases y la existencia de un sistema nacional de asistencia jurídica gratuita o de un régimen de protección en materia de costas.

En cambio, la circunstancia de que no se haya disuadido al interesado, en la práctica, de ejercer su acción no basta por sí sola para considerar que el procedimiento no es para él excesivamente oneroso en el sentido de las Directivas 85/337 y 96/61.

Por último, la exigencia de que el procedimiento judicial no resulte excesivamente oneroso no puede apreciarse de manera distinta por un órgano jurisdiccional nacional según que resuelva al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación.

6. Efecto directo e interpretación conforme

a) Efecto directo vertical de las directivas y repercusiones negativas sobre los derechos de terceros

Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

«Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Medida nacional por la que se concede una licencia de explotación minera sin efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente — Efecto directo de las directivas — Situación triangular»

En este asunto, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,²⁴ se solicita asimismo al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si, en circunstancias como las del litigio principal, un particular como la Sra. Wells puede invocar, en su caso, el artículo 2, apartado 1, en relación con los artículos 1, apartado 2, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, contra las autoridades del Reino Unido.

De conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, los Estados miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones. Estos proyectos se definen en el artículo 4 de dicha Directiva.

En este contexto, el Gobierno del Reino Unido alegaba que, si se reconociese a un particular como la Sra. Wells el derecho a invocar la citada disposición contra las autoridades en un asunto como el del litigio principal, se crearía una situación de «inverse direct effect» en la que el Reino Unido estaría directamente obligado a privar de sus derechos a los propietarios particulares de la cantera de Conygar Quarry.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el principio de seguridad jurídica se opone a que las directivas puedan crear obligaciones a cargo de los particulares. Respecto a estos últimos, las disposiciones de una directiva solo pueden crear derechos. Por consiguiente, un particular no puede invocar una directiva contra un Estado miembro cuando se trata de una obligación estatal que está directamente relacionada con la ejecución de otra obligación que incumbe a un tercero en virtud de esta directiva.

En cambio, las meras repercusiones negativas sobre los derechos de terceros, incluso si pueden preverse con seguridad, no justifican que se niegue a un particular la posibilidad de invocar las disposiciones de una directiva contra el Estado miembro de que se trate.

²⁴ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe I. 4. a), «Momento en que debe efectuarse la evaluación de impacto ambiental».

Así, el Tribunal de Justicia señala que, por cuanto atañe al litigio principal, la obligación del Reino Unido de garantizar que las autoridades competentes realicen una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de la explotación de la cantera de Conygar Quarry no está directamente relacionada con la ejecución de obligación alguna que incumba a los propietarios de esta cantera en virtud de la Directiva 85/337. Es cierto que el hecho de que los trabajos de explotación minera deban paralizarse a la espera de los resultados de la evaluación es consecuencia del retraso de dicho Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, esta consecuencia no puede calificarse de «inverse direct effect» de las disposiciones de la citada Directiva respecto a los referidos propietarios.

Así pues, el Tribunal de Justicia concluye que un particular como la Sra. Wells puede invocar, en su caso, el artículo 2, apartado 1, en relación con los artículos 1, apartado 2, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, contra las autoridades del Reino Unido.

b) Interpretación conforme del Derecho nacional

Sentencia de 17 de octubre de 2018, Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Derecho a impugnar decisiones de autorización — Exigencia de que el procedimiento no sea excesivamente oneroso — Concepto — Ámbito de aplicación temporal — Efecto directo — Consecuencias para una resolución nacional de tasación de costas que ha adquirido firmeza»

A raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda), el Tribunal de Justicia recuerda que, si bien la regla del carácter «no excesivamente oneroso» de los procedimientos judiciales en materia de medio ambiente, enunciada en el artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337,²⁵ carece de efecto directo, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar el Derecho nacional, en la medida de lo posible, de manera conforme con dicha disposición.

Durante el año 2004, la An Bord Pleanála (Agencia de Ordenación del Territorio, Irlanda; en lo sucesivo, «Agencia»), otorgó un permiso para construir en Achonry, County Sligo (Condado de Sligo, Irlanda), una instalación de inspección de los animales encontrados muertos en todo el territorio irlandés.

El Sr. Klohn, propietario de una explotación agrícola situada cerca del lugar de dicha instalación, interpuso un recurso judicial contra este permiso de construcción, recurso

²⁵ En su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

que fue desestimado mediante sentencia de 23 de abril de 2008 de la High Court (Tribunal Superior). El 6 de mayo siguiente, dicho Tribunal condenó al Sr. Klohn a cargar con las costas de la Agencia.

Mediante resolución de 24 de junio de 2010, el *Taxing Master* de la High Court (Tribunal Superior) cuantificó las costas que el Sr. Klohn debía pagar a la Agencia en aproximadamente 86 000 euros. Esta resolución fue confirmada mediante otra resolución de la High Court (Tribunal Superior), contra la que el Sr. Klohn interpuso recurso de apelación ante la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda).

Habida cuenta del importe al que ascendían las costas de que se trata, la Supreme Court (Tribunal Supremo) decidió solicitar al Tribunal de Justicia que dilucidase, en particular:

- si la regla del carácter «no excesivamente oneroso», enunciada en el artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337, tiene efecto directo o si existe al respecto una obligación de interpretación conforme, y
- si el *Taxing Master* o el órgano jurisdiccional nacional que revisa su resolución está obligado a aplicar la regla del carácter no excesivamente oneroso aunque la decisión sobre las costas haya adquirido firmeza.

Tras haber señalado que la cuestión del efecto directo de la regla del carácter no excesivamente oneroso se plantea en el litigio principal debido a la transposición tardía al Derecho irlandés del artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337 modificada, el Tribunal de Justicia declara que dicha disposición carece de efecto directo. Con arreglo a la obligación de interpretación conforme del Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales irlandeses deben, no obstante, en la medida de lo posible, interpretar el Derecho interno, a partir de la expiración del plazo previsto para la transposición del artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337, de tal manera que no se impida a los particulares interponer un recurso judicial comprendido en el ámbito de aplicación del mismo artículo, o continuar con dicho recurso, debido a la carga económica que de ello podría resultar.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa, además, que los órganos jurisdiccionales irlandeses, desde la expiración del plazo de transposición del artículo 10 *bis*, párrafo quinto, de la Directiva 85/337, deben interpretar el Derecho nacional de tal forma que los efectos futuros de las situaciones nacidas bajo la vigencia de la ley anterior sean inmediatamente compatibles con dicha disposición. De ello resulta que la obligación de interpretación conforme del Derecho nacional con la regla del carácter no excesivamente oneroso que figura en la citada disposición es vinculante para dichos órganos jurisdiccionales cuando se pronuncien sobre la imposición de costas en procedimientos judiciales que estaban pendientes en la fecha de expiración del plazo de transposición de la citada regla, con independencia de la fecha en que se devengarán tales costas a lo largo del procedimiento en cuestión.

Tras recordar que el procedimiento irlandés en materia de costas se desarrolla en dos etapas, el Tribunal de Justicia declara, además, que el principio de interpretación

conforme del Derecho nacional tiene ciertos límites, en particular los derivados del principio de fuerza de cosa juzgada. En el presente asunto, corresponde, por tanto, al órgano jurisdiccional remitente apreciar la fuerza de cosa juzgada de la resolución de 6 de mayo de 2008 por la que la High Court (Tribunal Superior) condenó al Sr. Klohn a cargar con las costas del procedimiento sin especificar el importe exacto de dichas costas, a fin de determinar si es posible en el litigio principal, y en su caso en qué medida lo es, una interpretación del Derecho nacional conforme con la regla del carácter no excesivamente oneroso.

II. Evaluación de impacto ambiental de planes y programas con arreglo a la Directiva 2001/42

1. Ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42

a) Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42

*Sentencia de 25 de junio de 2020 (Gran Sala), A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))*²⁶

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos en el medio ambiente — Autorización urbanística para la instalación y explotación de aerogeneradores — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Condiciones para la concesión de la autorización establecidas en una orden y una circular — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos nacionales que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Inexistencia de evaluación medioambiental — Mantenimiento de los efectos de los actos nacionales y de las autorizaciones concedidas basándose en tales actos después de que se declare que estos no son conformes con el Derecho de la Unión — Requisitos»

Mediante la sentencia dictada en el asunto A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronuncia sobre la interpretación de la Directiva 2001/42, aportando importantes precisiones sobre las medidas sometidas a la evaluación exigida por dicha Directiva.

Esta petición de interpretación se planteó al Tribunal de Justicia en el contexto de un litigio entre unos residentes de un emplazamiento cercano a la autopista E40, en el territorio de los municipios de Aalter (Bélgica) y de Nevele (Bélgica), previsto para acoger un parque eólico, y el Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (Funcionario Regional de Urbanismo del Departamento de Ordenación del Territorio de Flandes — Sección de Flandes Oriental, Bélgica), en relación con la concesión por esta autoridad de una autorización urbanística para la instalación y explotación de cinco aerogeneradores (en lo sucesivo, «autorización controvertida»). La concesión de la autorización controvertida, que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2016, se había supeditado, en concreto, al cumplimiento de determinados requisitos establecidos en unas disposiciones de una orden del Gobierno flamenco y en una circular referente a la instalación y explotación de aerogeneradores.

En apoyo del recurso dirigido a la anulación de la autorización controvertida interpuesto ante el Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo del Contencioso de Autorizaciones,

²⁶ Esta sentencia también se presenta en los epígrafes II. 2. a) i. «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42», y III. 2., «Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2001/42».

Bélgica), los demandantes invocaban, en particular, la infracción de la Directiva 2001/42, debido a que la orden y la circular en las que se había basado la concesión de la autorización no habían sido objeto de una evaluación medioambiental. El emisor de la autorización controvertida consideraba, en cambio, que la orden y la circular en cuestión no debían ser objeto de esa evaluación.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia recuerda que, de conformidad con el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42, esta comprende los planes y programas, así como sus modificaciones, elaborados o adoptados por una autoridad de un Estado miembro, siempre que hayan sido «exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas».

A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que deben considerarse «exigidos», a efectos de dicha Directiva y para su aplicación, los planes y programas cuya adopción esté regulada en disposiciones legales o reglamentarias nacionales, las cuales deben determinar qué autoridades son competentes para adoptarlos y su procedimiento de elaboración. Así pues, una medida debe considerarse «exigida» cuando la base jurídica de la facultad para adoptarla se encuentre en una disposición de esa naturaleza, incluso si no existe ninguna obligación, propiamente dicha, de adoptar tal medida.

Instado por el órgano jurisdiccional remitente y el Gobierno del Reino Unido a reconsiderar dicha jurisprudencia, el Tribunal de Justicia señala, en primer término, que circunscribir el requisito contemplado en el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42 únicamente a los «planes y programas» de adopción obligatoria podría conferir a este concepto un alcance marginal y no permitiría preservar el efecto útil de esta disposición. Según el Tribunal de Justicia, dada la diversidad de situaciones y la heterogeneidad de las prácticas de las autoridades nacionales, la adopción de planes o programas y sus modificaciones no se imponen a menudo de manera general ni se dejan a la entera discreción de las autoridades competentes. Además, el nivel elevado de protección del medio ambiente que pretende garantizar la Directiva 2001/42 sometiendo a evaluación medioambiental los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente responde a las exigencias de los Tratados y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en materia de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente.²⁷ Pues bien, tales objetivos podrían verse comprometidos por una interpretación restrictiva que permitiera a un Estado miembro eludir la obligación de evaluación medioambiental por la vía de evitar hacer obligatoria la adopción de los planes o programas. Finalmente, el Tribunal de Justicia señala que la interpretación amplia del concepto de «planes y programas» es conforme con los compromisos internacionales de la Unión.²⁸

²⁷ Artículo 3 TUE, apartado 3; artículo 191 TFUE, apartado 2, y artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

²⁸ Tal como resultan, en particular, del artículo 2, apartado 7, del Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, firmado en Espoo (Finlandia) el 26 de febrero de 1991.

El Tribunal de Justicia examina, en segundo término, si la orden y la circular de que se trata cumplen el requisito contemplado en el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42. A este respecto, señala que la orden había sido adoptada por el Gobierno flamenco, como poder ejecutivo de una entidad federada belga, en virtud de una habilitación legislativa. Además, la circular, cuya finalidad es regular la facultad de apreciación de las autoridades competentes, procede también del Gobierno flamenco y modifica las disposiciones de dicha orden, desarrollándolas o estableciendo excepciones a ellas, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional nacional en cuanto a su naturaleza jurídica exacta y a su contenido preciso. Así pues, el Tribunal de Justicia concluye que la orden y, sin perjuicio de tales comprobaciones, la circular están comprendidas en el concepto de «planes y programas», en la medida en que deben considerarse «exigidas», en el sentido de la Directiva 2001/42.

Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102)²⁹

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos elaborados con respecto a determinados sectores y que establecen el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92/UE — Artículo 3, apartado 4 — Actos que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Ordenanza de protección del paisaje adoptada por una autoridad local»

En la sentencia dictada en el asunto Bund Naturschutz in Bayern, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa el concepto de planes y programas que deben ser objeto de una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42.

En 2013, el Landkreis Rosenheim (Comarca de Rosenheim, Alemania) adoptó una ordenanza relativa a un área de protección paisajística (en lo sucesivo, «Ordenanza Inntal Süd»), sin haber efectuado previamente una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42. La Ordenanza Inntal Süd puso bajo protección una zona de aproximadamente 4 021 ha, es decir, aproximadamente 650 ha menos que la zona protegida por las ordenanzas previas.

Bund Naturschutz in Bayern eV, una asociación de defensa del medio ambiente, impugnó dicha norma ante el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, Alemania). Al haberse declarado la inadmisibilidad de su recurso, la asociación recurrió esta resolución en casación ante el

²⁹ Esta sentencia también se presenta en los epígrafes II. 2. a) i., «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42», y II. 2. b) ii., «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2001/42».

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania).

Este último órgano jurisdiccional considera que la Ordenanza Inntal Süd es un plan o programa en el sentido de la Directiva 2001/42. Sin embargo, como albergaba dudas acerca de si la Comarca de Rosenheim tenía la obligación, con arreglo a dicha Directiva, de llevar a cabo una evaluación medioambiental antes de la adopción de la referida Ordenanza, decidió plantear esta cuestión al Tribunal de Justicia por la vía prejudicial.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva 2001/42 comprende los planes y programas cuya elaboración o adopción o ambas, por una parte, incumban a una autoridad nacional, regional o local y que, por otra parte, sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

Por lo que respecta al segundo requisito, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que deben considerarse «exigidos», a efectos de dicha Directiva y para su aplicación, los planes y programas cuya adopción se inscriba en el marco de disposiciones legales o reglamentarias nacionales que determinen las autoridades competentes para adoptarlos y su procedimiento de elaboración. Así, una medida debe considerarse «exigida» cuando exista en Derecho nacional una base jurídica concreta que autorice a las autoridades competentes a adoptarla, aun cuando dicha adopción no tenga carácter obligatorio.

Por consiguiente, la Ordenanza Inntal Süd, al haber sido adoptada por una autoridad local sobre la base de una disposición de la normativa alemana, constituye un plan o programa en el sentido de la Directiva 2001/42. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el carácter general de la referida Ordenanza, que incorpora disposiciones generales y abstractas que contienen prescripciones generales, no se opone a tal calificación. En efecto, el hecho de que un acto nacional tenga cierto grado de abstracción y persiga un objetivo de transformación de una zona geográfica ilustra su dimensión planificadora o programática y no impide su inclusión en el concepto de «planes y programas».

b) Derogación de planes y programas

Sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2012:159)

«Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Concepto de planes y programas “exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas” — Aplicabilidad de dicha Directiva a un procedimiento de derogación total o parcial de un plan de uso del suelo»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica), confirma que los actos de derogación de planes o programas en el sentido de la Directiva 2001/42 están incluidos también, en principio, en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.

Tras la adopción por la Région de Bruxelles-Capitale (Región de Bruselas-Capital, Bélgica) de una orden por la que se modifica el code bruxellois de l'aménagement du territoire (Código de ordenación del territorio de Bruselas), varias asociaciones sin ánimo de lucro interpusieron un recurso ante la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) belga solicitando la anulación de determinadas disposiciones de dicha orden. En apoyo de su recurso, tales asociaciones critican, en particular, el hecho de que las disposiciones modificativas impugnadas no exijan la realización de una evaluación medioambiental de conformidad con la Directiva 2001/42 para la derogación de planes particulares de uso del suelo y para la adopción de planes en materia de protección urbanística.

En este contexto, la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) se preguntaba, en particular, si la derogación total o parcial de un plan o de un programa incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42 debe someterse a una evaluación medioambiental, de conformidad con dicha Directiva.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, si bien es cierto que el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 no se refiere explícitamente a los actos de derogación, sino únicamente a los actos modificativos de planes y programas, no lo es menos que, habida cuenta de la finalidad de la Directiva 2001/42, las disposiciones que delimitan su ámbito de aplicación deben interpretarse en sentido amplio. Además, un acto de derogación puede producir efectos significativos en el medio ambiente, puesto que conlleva necesariamente una modificación del marco jurídico de referencia y altera, por tanto, los efectos medioambientales que fueron evaluados, eventualmente, mediante el procedimiento previsto por la Directiva 2001/42.

Así pues, el Tribunal de Justicia concluye que, habida cuenta de las características y de los efectos de los actos de derogación de planes o programas en el sentido de la Directiva 2001/42, sería contrario a los objetivos perseguidos por el legislador de la Unión, y podría menoscabar en parte el efecto útil de la citada Directiva, considerar que tales actos están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

En cambio, en principio, no sucede así cuando el acto derogado se incardina en una jerarquía de actos de ordenación del territorio, siempre que tales actos establezcan normas de uso del suelo suficientemente precisas, que hayan sido objeto ellos mismos de una evaluación de sus efectos en el medio ambiente y que pueda considerarse razonablemente que los intereses que la Directiva 2001/42 se propone proteger han sido debidamente tenidos en cuenta en ese marco.

2. **Obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental en caso de riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente**
 - a) **Planes y programas que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente**
 - i. **Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42**

Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos elaborados con respecto a determinados sectores y que establecen el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92/UE — Artículo 3, apartado 4 — Actos que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Ordenanza de protección del paisaje adoptada por una autoridad local»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,³⁰ el Tribunal de Justicia examina asimismo si una medida nacional como la Ordenanza Inntal Süd, que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42.

Según esta disposición, deben ser objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas que cumplan dos requisitos acumulativos.

En primer lugar, los planes o programas deben «referirse a» o «tratar de» uno de los sectores enumerados en el referido artículo.³¹ En este caso, según el Tribunal de Justicia, se cumple este primer requisito, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el hecho de que el objetivo principal de un plan o de un programa sea la protección del medio ambiente no excluye que aquel pueda también «referirse a» o «tratar de» uno de los sectores enumerados en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42. En efecto, la esencia misma de las medidas de alcance general elaboradas para proteger el medio ambiente es

³⁰ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe II. 1. a), «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42». Esta sentencia también se presenta en el epígrafe II. 2. b) ii., «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2001/42».

³¹ A saber, la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo.

precisamente regular las actividades humanas con efectos significativos en el medio ambiente, en particular las relativas a los sectores antes mencionados.

En segundo lugar, los planes o programas deben establecer el marco para la autorización en el futuro de los proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92.

Este requisito se cumple cuando un plan o programa establece un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios de tales proyectos, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones y las condiciones de funcionamiento de esos proyectos o a la asignación de recursos vinculada a ellos. En cambio, no se cumple el requisito antes mencionado cuando un plan o un programa, como la Ordenanza Inntal Süd, se limita a establecer objetivos de protección del paisaje en términos generales y a supeditar a una obligación de autorización, en el área de protección, una serie de actividades y de proyectos, sin enunciar, no obstante, criterios o procedimientos para la autorización y la ejecución de dichos proyectos, aun cuando esa Ordenanza pueda influir en cierta medida en la ubicación de los proyectos.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia concluye que la Ordenanza Inntal Süd no es un plan o un programa que deba someterse a una evaluación medioambiental en virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, en la medida en que no establece normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Sentencia de 25 de junio de 2020 (Gran Sala), A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos en el medio ambiente — Autorización urbanística para la instalación y explotación de aerogeneradores — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Condiciones para la concesión de la autorización establecidas en una orden y una circular — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos nacionales que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Inexistencia de evaluación medioambiental — Mantenimiento de los efectos de los actos nacionales y de las autorizaciones concedidas basándose en tales actos después de que se declare que estos no son conformes con el Derecho de la Unión — Requisitos»

En la sentencia dictada en el asunto A y otros (Aerogeneradores de Aalter y Nevele), cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,³² el Tribunal de Justicia confirma que una orden y una circular como las controvertidas en este asunto, que contienen diversas

³² Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe II. 1. a), «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42». Esta sentencia también se presenta en el epígrafe III. 2., «Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2001/42».

disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, entre ellas medidas relativas a la proyección de sombra, a la seguridad y a las normas sobre ruidos, son planes y programas que deben someterse a una evaluación medioambiental en virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42.

A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que las prescripciones establecidas en la orden y en la circular de que se trata en relación con la instalación y explotación de aerogeneradores tienen una importancia y un alcance suficientemente significativos para determinar los requisitos a los que se supedita la concesión de una autorización para la instalación y explotación de parques eólicos, proyectos cuyo impacto medioambiental es innegable. Tal interpretación no queda desvirtuada por la naturaleza jurídica particular de la circular.

ii. Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42

Sentencia de 12 de junio de 2019, CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación medioambiental de determinados planes y programas — Decreto — Designación de zonas especiales de conservación de conformidad con la Directiva 92/43/CEE — Fijación de objetivos de conservación y de determinadas medidas preventivas — Concepto de “planes y programas” — Obligación de llevar a cabo una evaluación medioambiental»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'Etat (Consejo de Estado, actuando como Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), interpreta el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, que exige una evaluación medioambiental con arreglo a dicha Directiva siempre que sea necesario llevar a cabo una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43.

En el litigio principal, Compagnie d'entreprises CFE SA (en lo sucesivo, «CFE») solicitaba la anulación de un decreto del Gobierno de la Région de Bruxelles-Capitale (Región de Bruselas-Capital, Bélgica) por el que se designaba el «complexe Forêt de Soignes — Vallée de la Woluwe» («Complejo del Bosque de Soignes — Valle del Woluwe») como «zona especial de conservación» en el sentido de la Directiva 92/43. En apoyo de este recurso, CFE impugnaba la decisión del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital de no someter dicho decreto a una evaluación medioambiental, alegando que no era necesario realizar una evaluación adecuada de sus repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43.

Preguntado sobre este particular por el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, solo los

planes y proyectos que no tengan relación directa con la gestión de un lugar protegido o no sean necesarios para ella deben someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones con arreglo a dicha Directiva. Pues bien, un decreto como el controvertido en el litigio principal, mediante el cual un Estado miembro da a un lugar la designación de zona especial de conservación, tiene, por su propia naturaleza, relación directa con la gestión del lugar de que se trata o es necesario para dicha gestión.

De ello se deduce que un decreto como el que es objeto del litigio principal puede, en efecto, ser eximido de una adecuada evaluación con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 y, con ello, en virtud del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, también de la evaluación medioambiental.

No obstante, que tal decreto no deba ir precedido obligatoriamente de una evaluación medioambiental basándose en lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, en relación con el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, no significa que esté excluido de toda obligación en la materia, puesto que no cabe descartar que establezca normas que lleven a asimilarlo, a efectos de esta última Directiva, a planes o programas, para los que sí puede resultar obligatoria la evaluación de repercusiones medioambientales.

- b) Planes y programas que pueden entrañar un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente**
- i. Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42**

Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Artículo 3, apartado 3 — Planes y programas que únicamente requieren una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente — Validez con respecto al Tratado FUE y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Concepto de uso de “zonas pequeñas a nivel local” — Normativa nacional que hace referencia a la superficie de las zonas afectadas»

Preguntado por vía prejudicial, el Tribunal de Justicia confirma la validez del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42 a la luz tanto del artículo 191 TFUE, que define los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente, como del artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que garantiza la protección del medio ambiente.

De conformidad con el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42, los planes y programas mencionados en el apartado 2 de este mismo artículo que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en dicho apartado 2 únicamente requieren una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

Con arreglo a la normativa nacional de transposición del citado artículo 3, apartado 3, el consejo municipal del Comune di Venezia (municipio de Venecia, Italia) aprobó un proyecto inmobiliario planeado en una isla situada en la laguna de Venecia, que había sido sometido a una evaluación de sus efectos medioambientales de conformidad con la Directiva 92/43, pero no a una evaluación medioambiental en el sentido de la Directiva 2001/42. A este respecto, la comisión regional competente consideró, por una parte, que el plan controvertido solo se refería al uso de zonas pequeñas a nivel local y, por otra parte, que dicho plan no tenía efectos significativos en el medio ambiente.

Mediante decisión de 2 de octubre de 2014, el commissario straordinario (comisario extraordinario) del municipio de Venecia aprobó el referido plan sin introducir modificación alguna.

Contra esta decisión aprobatoria y otra serie de actos, la Associazione Italia Nostra Onlus, que vela por la protección y la valorización del patrimonio histórico, artístico y cultural italiano, interpuso un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Véneto, Italia) en el que impugnaba concretamente la validez del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42 con respecto al Derecho de la Unión.

Al considerar que el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42 no es válido con arreglo al artículo 191 TFUE y al artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Véneto) planteó al Tribunal de Justicia esta cuestión de validez.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señala que del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42, en relación con el considerando 10 de esta misma Directiva, se desprende que, para los planes y programas que determinen el uso de zonas pequeñas a nivel local, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate deben efectuar un examen previo para comprobar si es probable que un plan o un programa concreto tenga efectos significativos en el medio ambiente y que, a continuación, deben someter obligatoriamente este plan o programa a una evaluación medioambiental con arreglo a esta Directiva si llegan a la conclusión de que dicho plan o programa puede tener este tipo de efectos en el medio ambiente.

La citada disposición cumple el objetivo de esta Directiva, consistente en conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente, puesto que no sustrae a la evaluación medioambiental, requerida por esta Directiva, ningún plan o programa que pueda tener

efectos significativos en el medio ambiente. A este respecto, incumbe a los Estados miembros, en el marco de sus competencias, adoptar todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que todos los planes o programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en el sentido de la Directiva 2001/42, sean objeto, antes de su adopción, de una evaluación medioambiental con arreglo a los procedimientos y criterios que establece dicha Directiva. En cualquier caso, el mero riesgo de que las autoridades nacionales, por su comportamiento, puedan eludir la aplicación de la Directiva 2001/42 no puede tener como consecuencia la invalidez del artículo 3, apartado 3, de esta Directiva.

Por consiguiente, según el Tribunal de Justicia, al adoptar el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42, el Parlamento y el Consejo no incurrieron en un error manifiesto de apreciación con respecto al artículo 191 TFUE. Así pues, el citado precepto no contiene ningún elemento que pueda afectar a su validez a la luz del artículo 191 TFUE. De ello se infiere que tampoco contiene elemento alguno que pueda afectar a su validez con respecto al artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Respondiendo a una cuestión de interpretación planteada con carácter subsidiario por el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia precisa, además, que el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42, en relación con el considerando 10 de esta, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «zonas pequeñas a nivel local» que figura en dicho apartado 3 debe definirse de manera que se tenga en cuenta la superficie de la zona afectada cuando se cumplen los requisitos siguientes:

- el plan o el programa ha sido elaborado o adoptado por una autoridad local, en contraposición a una autoridad regional o nacional, y
- dentro del ámbito territorial de la autoridad local, el tamaño de esta zona es, comparado con el de este ámbito territorial, reducido.

Sentencia de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))³³

«Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Planes que establecen el uso de zonas pequeñas a nivel local — Artículo 3, apartado 3 — Documentos de ordenación del territorio a escala local en los que se contempla una única actividad económica — Evaluación con arreglo a la Directiva 2001/42/CE excluida en Derecho nacional — Facultad de apreciación de los Estados miembros — Artículo 3, apartado 5 — Relación con la Directiva 85/337/CEE — Artículo 11, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/42/CE»

En la sentencia dictada en el asunto Valčiukienė y otros, el Tribunal de Justicia precisa el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en virtud del artículo 3,

³³ Esta sentencia también se presenta en el epígrafe IV. «Aplicación acumulativa de las directivas que exigen una evaluación de impacto ambiental».

apartado 5, de la Directiva 2001/42 para determinar si los planes o programas contemplados en el apartado 3 de dicho artículo pueden tener efectos significativos en el medio ambiente.

Mediante decisiones de 23 de marzo y de 20 de abril de 2006, la Pakruojo rajono savivaldybė (Consejo del distrito de Pakruojas, Lituania) aprobó una serie de planes pormenorizados relativos a la construcción de dos complejos inmobiliarios destinados a la cría intensiva de cerdos, con capacidad para cuatro mil cerdos, y el aprovechamiento del suelo de las dos parcelas en las que debían construirse esos complejos.

Los recursos interpuestos contra estas dos decisiones fueron desestimados por el Šiaulių apygardos administracinis teismas (Tribunal administrativo regional de Šiauliai, Lituania). En este contexto, este señaló que, con arreglo al Derecho nacional, el procedimiento de evaluación estratégica de los efectos medioambientales no se aplica a los documentos de ordenación del territorio en los que se contemple, como en los dos planes pormenorizados impugnados, una única actividad económica.

El Vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Lituania), que conocía del recurso de apelación, confirmó que la normativa nacional aplicable en el momento de los hechos que dieron lugar al procedimiento principal no obligaba a realizar una evaluación estratégica de los efectos medioambientales de los dos planes controvertidos. No obstante, dado que la referida normativa tenía por objeto aplicar la Directiva 2001/42, dicho órgano jurisdiccional decidió plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial de si esta medida nacional de transposición era compatible con la Directiva 2001/42.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que planes como los impugnados en el procedimiento principal se contemplan en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, donde se establece respecto de ellos, salvo lo dispuesto en el apartado 3 de ese mismo artículo, la obligatoriedad de realizar una evaluación medioambiental.

Según el Tribunal de Justicia, a los planes de que se trata en el procedimiento principal puede serles de aplicación el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42, a tenor del cual los planes mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local únicamente requieren una evaluación medioambiental si los Estados miembros «deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente». En este contexto, el artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42 permite a los Estados miembros determinar si los planes a los que se refiere el apartado 3 de este mismo artículo pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas o combinando ambos métodos.

El margen de apreciación de que disponen los Estados miembros con arreglo al artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42 para determinar ciertos tipos de planes que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente encuentra, sin embargo, sus

límites en la obligación enunciada en el artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva, en relación con el apartado 2 de ese mismo artículo, de someter a evaluación medioambiental aquellos planes que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente debido, en particular, a sus características, a sus efectos y a las zonas que pueden verse afectadas.

Por consiguiente, si un Estado miembro estableciese un criterio que tuviera como consecuencia que, en la práctica, la totalidad de los planes de una determinada categoría quedase de antemano exenta de la obligación de someterse a una evaluación medioambiental, sobrepasaría el margen de apreciación de que dispone en virtud del artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42, en relación con los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo, salvo que, basándose en criterios pertinentes tales como su objeto, la extensión del territorio que abarcan o la sensibilidad de los espacios naturales afectados, pudiese considerarse que ninguno de los proyectos excluidos podría tener efectos significativos en el medio ambiente.

Así, el Tribunal de Justicia concluye que el artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42, en relación con el artículo 3, apartado 3, de esta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida, que dispone de forma general y sin examen caso por caso que no se realice una evaluación con arreglo a dicha Directiva cuando los planes que definan el aprovechamiento de zonas pequeñas a nivel local contemplen una única actividad económica. En efecto, tal criterio no permite apreciar si un plan tiene o no efectos significativos en el medio ambiente.

ii. Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2001/42

Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos elaborados con respecto a determinados sectores y que establecen el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92/UE — Artículo 3, apartado 4 — Actos que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Ordenanza de protección del paisaje adoptada por una autoridad local»

En la sentencia dictada en el asunto *Bund Naturschutz in Bayern*, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,³⁴ el Tribunal de Justicia declara asimismo que no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2001/42 una medida nacional, como la Ordenanza *Inntal Süd*, que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, pero sin fijar normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos. A tenor de dicha disposición, corresponde a los Estados miembros determinar si los planes y programas distintos de los mencionados en el apartado 2 de ese mismo artículo que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos pueden tener efectos medioambientales significativos y, por ende, deben ser objeto de evaluación medioambiental.

3. Consultas

Sentencia de 20 de octubre de 2011, Seaport (NI) y otros (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Artículo 6 — Designación, a efectos de consulta, de una autoridad que pueda verse afectada por las repercusiones medioambientales de la ejecución de determinados planes y programas — Posibilidad de que una autoridad de consulta elabore planes o programas — Obligación de designación de una autoridad diferente — Modalidades relativas a la información y consulta de las autoridades y del público»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por la Court of Appeal in Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido), precisa en qué supuestos la propia autoridad designada por la normativa nacional a efectos del procedimiento de consulta establecido en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42 puede asumir la responsabilidad de elaborar un plan o un programa comprendido en dicho procedimiento.

De conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42, los Estados miembros designan a las autoridades que deban ser consultadas con ocasión de la elaboración de un informe medioambiental de un plan o programa con arreglo a dicha Directiva y que, debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas.

Para dar cumplimiento a esta obligación, la normativa de Irlanda del Norte había designado al Department of the Environment for Northern Ireland (Ministerio de Medio

³⁴ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe II. 1. a), «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42». Esta sentencia también se presenta en el epígrafe II. 2. a) 1., «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42»

Ambiente, Irlanda del Norte) como autoridad de consulta en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42. Sin embargo, en el asunto examinado por el órgano jurisdiccional remitente, el propio Ministerio de Medio Ambiente era también responsable de la elaboración de un plan que debía ser objeto de una evaluación medioambiental con arreglo a la citada Directiva. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió plantear al Tribunal de Justicia la cuestión de si, cuando, en un Estado miembro, una autoridad nacional sea a la vez responsable del plan de que se trate y la autoridad designada por la normativa nacional a efectos del procedimiento de consulta, dicho Estado miembro está obligado a designar a otra autoridad de consulta distinta e independiente de la primera.

Respecto a este particular, el Tribunal de Justicia considera que, en circunstancias como las del litigio principal, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42 no exige que se cree o designe otra autoridad de consulta en el sentido de dicha disposición, siempre que, dentro de la autoridad normalmente encargada de llevar a cabo la consulta en materia medioambiental y designada como tal, se organice una separación funcional de modo que una entidad administrativa integrada en ella tenga una autonomía real, lo que entraña, en particular, que esté dotada de sus propios medios administrativos y humanos, y pueda así cumplir las misiones encomendadas a las autoridades de consulta en el sentido del artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva y, en particular, expresar de manera objetiva su opinión sobre el plan o programa previsto por la autoridad de la que depende.

El órgano jurisdiccional remitente había solicitado además al Tribunal de Justicia que precisara los plazos fijados a efectos del procedimiento de consulta. A este respecto, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/42 exige que, «con la debida antelación», se dé a las autoridades designadas y al público afectado o que pueda verse afectado «la posibilidad real» de expresar su opinión sobre el proyecto de plan o programa de que se trate y sobre el informe medioambiental.

Según el Tribunal de Justicia, la citada disposición debe interpretarse en el sentido de que no exige que los plazos en los que las autoridades designadas y el público afectado o que pueda verse afectado con arreglo a los apartados 3 y 4 de dicho artículo deben poder expresar su opinión sobre un proyecto de plan o programa determinado y sobre el informe medioambiental se fijen de manera precisa en la normativa nacional de transposición de dicha Directiva. En consecuencia, el citado apartado 2 no se opone a que tales plazos sean fijados en cada caso por la autoridad que elabore el plan o programa. Sin embargo, en este último supuesto, ese mismo apartado 2 exige que, a efectos de la consulta de tales autoridades y de dicho público sobre un proyecto de plan o programa determinado, el plazo efectivamente fijado sea adecuado y permita así dar a estos la posibilidad real de expresar con tiempo suficiente su opinión sobre ese proyecto de plan o programa y sobre su informe medioambiental.

III. Mantenimiento provisional de los efectos de los actos nacionales adoptados incumpliendo la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental

1. Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2011/92

Sentencia de 29 de julio de 2019 (Gran Sala), Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Espoo — Convenio de Aarhus — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Artículo 6, apartado 3 — Concepto de “proyecto” — Evaluación de las repercusiones en el lugar en cuestión — Artículo 6, apartado 4 — Concepto de “razones imperiosas de interés público de primer orden” — Conservación de las aves silvestres — Directiva 2009/147/CE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Artículo 1, apartado 2, letra a) — Concepto de “proyecto” — Artículo 2, apartado 1 — Artículo 4, apartado 1 — Evaluación de impacto ambiental — Artículo 2, apartado 4 — Exención de la evaluación — Abandono gradual de la energía nuclear — Normativa nacional que establece, de un lado, el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y, de otro, el diferimiento, también de diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento — Omisión de evaluación de impacto ambiental»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,³⁵ el Tribunal de Justicia declara que un órgano jurisdiccional nacional puede, si el Derecho interno se lo permite, mantener excepcionalmente los efectos de medidas como las controvertidas en el litigio principal, que fueron adoptadas incumpliendo las obligaciones impuestas por las Directivas 2011/92 y 92/43, si ese mantenimiento está justificado por consideraciones imperiosas relacionadas con la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no podría hacerse frente por otros medios y otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior. Sin embargo, dicho mantenimiento solo podrá extenderse el tiempo estrictamente necesario para corregir la referida ilegalidad.

³⁵ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe I. 1. a), «Concepto de “proyecto”». Esta sentencia también se presenta en los epígrafes I. 2. a), «Proyectos que entrañan un riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente (anexo I)», y I. 2. c), «Exenciones de la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental».

2. Actos nacionales adoptados infringiendo la Directiva 2001/42

Sentencia de 28 de febrero de 2012 (Gran Sala), Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

«Protección del medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Artículos 2 y 3 — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias — Plan o programa — Falta de evaluación de impacto medioambiental previa — Anulación de un plan o programa — Posibilidad de mantener los efectos de un plan o programa — Requisitos»

En la sentencia dictada en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, el Tribunal de Justicia considera que, en circunstancias excepcionales, un programa de acción en el ámbito del medio ambiente adoptado infringiendo lo dispuesto en la Directiva 2001/42 puede mantenerse en vigor hasta que se adopte una medida sustitutoria.

En el litigio principal, dos ONG belgas, Inter-Environnement Wallonie ASBL y Terre wallonne ASBL, habían interpuesto ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) un recurso de anulación de un decreto del Gobierno valón de transposición de determinadas disposiciones de la Directiva 91/676.³⁶

Al considerar que el decreto impugnado constituía un «plan o programa» en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, el Conseil d'État (Consejo de Estado) declaró que la falta de evaluación de impacto medioambiental previa, exigida por dicha Directiva, debía, en principio, dar lugar a la anulación del decreto en cuestión.

Sin embargo, dado que la anulación con efectos retroactivos del decreto impugnado tendría como consecuencia que el ordenamiento jurídico belga no dispondría, en la Región Valona, de ninguna medida de transposición de la Directiva 91/676 hasta que se adoptara un nuevo acto y de ese modo crearía una situación de incumplimiento del Reino de Bélgica de las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió preguntar al Tribunal de Justicia si podía mantenerse en vigor el decreto impugnado hasta que se adoptara una normativa sustitutoria.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, cuando un órgano jurisdiccional nacional conoce de un recurso dirigido a obtener la anulación de un acto nacional que constituye un «plan o programa» en el sentido de la Directiva 2001/42, adoptado incumpliendo la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto medioambiental previa, ese órgano jurisdiccional debe adoptar todas las medidas previstas por su

³⁶ Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO 1991, L 375, p. 1).

ordenamiento nacional con el fin de subsanar la omisión de dicha evaluación, incluida la eventual suspensión o anulación del plan o programa impugnado.

No obstante, habida cuenta de las circunstancias específicas del asunto principal, puede autorizarse con carácter excepcional al órgano jurisdiccional remitente a aplicar una disposición nacional que lo habilita para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado, siempre que:

- dicho acto nacional constituya una medida de transposición adecuada de la Directiva 91/676;
- la adopción y la entrada en vigor del nuevo acto nacional que contiene el programa de acción en el sentido del artículo 5 de esa Directiva no permitan evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente que se deriven de la anulación del acto impugnado;
- la anulación del acto impugnado tenga como consecuencia crear un vacío legal por lo que respecta a la transposición de la Directiva 91/676 que resulte más perjudicial para el medio ambiente en el sentido de que dicha anulación supondría una menor protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y vulneraría incluso el objetivo esencial de la citada Directiva, y
- el mantenimiento excepcional de los efectos de tal acto solo cubra el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que subsanen la irregularidad declarada.

Sentencia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Acto nacional incompatible con el Derecho de la Unión — Consecuencias jurídicas — Facultad del juez nacional de mantener provisionalmente algunos de los efectos de dicho acto — Artículo 267 TFUE, párrafo tercero — Obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia»

El Tribunal de Justicia, en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), confirma su jurisprudencia relativa a la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales, con carácter excepcional, mantengan provisionalmente los efectos de actos nacionales incompatibles con ciertas disposiciones de la Directiva 2001/42.

La petición de decisión prejudicial tiene su origen en un recurso interpuesto ante el Conseil d'État (Consejo de Estado) por el que se cuestiona la compatibilidad de la normativa francesa de transposición con la Directiva 2001/42. En este contexto, el referido órgano jurisdiccional anuló, en particular, las disposiciones del Decreto n.º 2012-616 por las que se determinaba la autoridad competente en materia de medio

ambiente que debía ser consultada con motivo de la evaluación medioambiental con arreglo a la citada Directiva.

Según el Conseil d'État (Consejo de Estado), la anulación parcial retroactiva del mencionado Decreto podía, sin embargo, dar lugar a que se cuestionara la legalidad no solamente de los planes y programas que habían sido adoptados sobre la base de ese Decreto, sino también de todos los actos adoptados, a su vez, en desarrollo de esos planes y programas. Pues bien, tal situación contravendría el principio de seguridad jurídica y sería un obstáculo al cumplimiento de los objetivos de la Unión relativos a la protección del medio ambiente.

En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) solicitó al Tribunal de Justicia que precisara, por un lado, en qué supuestos puede un órgano jurisdiccional nacional mantener determinados efectos de un acto nacional incompatible con la Directiva 2001/42 y, por otro, si, en ese supuesto, el órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia está en todos los casos obligado a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Recordando su jurisprudencia en la sentencia recaída en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne,³⁷ el Tribunal de Justicia responde, en primer lugar, que, si el Derecho interno lo autoriza, un órgano jurisdiccional nacional puede limitar, excepcionalmente y tras un examen caso por caso, la eficacia temporal de una declaración de ilegalidad de una disposición de Derecho nacional que haya sido adoptada incumpliendo las obligaciones establecidas en la Directiva 2001/42, siempre que tal limitación esté justificada por una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente y una vez tomadas en consideración las circunstancias específicas del asunto que debe resolver. No obstante, solo puede ejercerse esa facultad excepcional si se cumplen todos los requisitos que resultan de la sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia responde afirmativamente a la cuestión de si un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial tiene la obligación, en principio, de someter al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial antes de ejercer la facultad excepcional de ordenar que se mantengan provisionalmente en vigor determinadas disposiciones del Derecho interno que considere contrarias al Derecho de la Unión. Según el Tribunal de Justicia, solo cesa dicha obligación cuando el órgano jurisdiccional nacional esté convencido, debiendo demostrar este extremo de forma fehaciente, de que no existe ninguna duda razonable en cuanto a la interpretación y a la aplicación de los requisitos que resultan de la sentencia dictada en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne.

³⁷ Sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

Sentencia de 25 de junio de 2020 (Gran Sala), A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos en el medio ambiente — Autorización urbanística para la instalación y explotación de aerogeneradores — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Condiciones para la concesión de la autorización establecidas en una orden y una circular — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos nacionales que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Inexistencia de evaluación medioambiental — Mantenimiento de los efectos de los actos nacionales y de las autorizaciones concedidas basándose en tales actos después de que se declare que estos no son conformes con el Derecho de la Unión — Requisitos»

Por lo que respecta a la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales, con carácter excepcional, mantengan provisionalmente los efectos de actos nacionales que hayan sido adoptados incumpliendo las obligaciones establecidas en la Directiva 2001/42, el Tribunal de Justicia recuerda en esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,³⁸ que los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de semejante infracción del Derecho de la Unión. Señala que, habida cuenta de la exigencia de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, solo el Tribunal de Justicia puede, con carácter excepcional y en atención a consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, conceder la suspensión provisional del efecto de exclusión vinculado a la disposición del Derecho de la Unión infringida, siempre que una normativa nacional faculte al tribunal nacional para mantener determinados efectos de tales actos en el marco del litigio del que conoce. En consecuencia, el Tribunal de Justicia considera que, en una situación como la de este asunto, el órgano jurisdiccional nacional solo puede mantener los efectos de la orden y de la circular, así como de la autorización concedida basándose en ellas, si el Derecho interno se lo permite en el marco del litigio del que conozca, en el supuesto de que la anulación de la referida autorización pueda tener repercusiones significativas en el suministro de electricidad —en este caso, en Bélgica— y únicamente durante el tiempo estrictamente necesario para corregir dicha ilegalidad.

³⁸ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe II. 1. a), que lleva por título «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42». Esta sentencia también se presenta en el epígrafe II. 2. a) i., «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42».

IV. Aplicación acumulativa de las directivas que exigen una evaluación de impacto ambiental

Sentencia de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

«Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Planes que establecen el uso de zonas pequeñas a nivel local — Artículo 3, apartado 3 — Documentos de ordenación del territorio a escala local en los que se contempla una única actividad económica — Evaluación con arreglo a la Directiva 2001/42/CE excluida en Derecho nacional — Facultad de apreciación de los Estados miembros — Artículo 3, apartado 5 — Relación con la Directiva 85/337/CEE — Artículo 11, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/42/CE»

En esta sentencia, cuyo marco fáctico se ha expuesto anteriormente,³⁹ el órgano jurisdiccional remitente preguntó asimismo al Tribunal de Justicia si una evaluación medioambiental efectuada con arreglo a la Directiva 85/337 dispensa de la obligación de proceder a tal evaluación en virtud de la Directiva 2001/42.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, según los propios términos del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2001/42, la evaluación medioambiental realizada de conformidad con dicha Directiva se entiende sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337. De ello se deduce que la evaluación medioambiental realizada de conformidad con la Directiva 85/337 se añade, cuando las disposiciones de esta así lo exigen, a la efectuada con arreglo a la Directiva 2001/42.

De igual manera, la evaluación de los efectos en el medio ambiente efectuada con arreglo a la Directiva 85/337 se entiende sin perjuicio de las exigencias propias de la Directiva 2001/42 y no puede dispensar de la obligación de efectuar la evaluación medioambiental que exige esta última Directiva en respuesta a cuestiones medioambientales específicas de ella.

Por consiguiente, se hace necesario aplicar las exigencias de las Directivas 85/337 y 2001/42 de forma acumulativa.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que, en el supuesto de que el Estado miembro interesado hubiese previsto un procedimiento coordinado o conjunto, del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2001/42 se desprende que, en el marco de dicho procedimiento, resulta obligatorio verificar que la evaluación medioambiental ha sido realizada de conformidad con el conjunto de las disposiciones contenidas en las distintas directivas aplicables.

³⁹ Véase el marco fáctico y jurídico del litigio en el epígrafe II. 2. b) i., «Planes y programas comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2001/42».

En tales circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si la evaluación realizada en el procedimiento principal con arreglo a la Directiva 85/337 puede considerarse expresión de un procedimiento coordinado o conjunto y si este cumple además todos los requisitos de la Directiva 2001/42. De ser así, no existiría ya obligación de efectuar una nueva evaluación en virtud de esta última Directiva.



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

Dirección de Investigación y Documentación

Febrero 2024