



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 17 de noviembre de 2011¹

Asunto C-567/10

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
contra
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour constitutionnelle (Bélgica)]

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

I. Introducción

1. La Cour constitutionnelle belga ha planteado dos cuestiones sobre el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente² (en lo sucesivo, «Directiva EEM»; EEM es la abreviatura de evaluación estratégica medioambiental). Por un lado, es necesario dilucidar la cuestión de si esta Directiva se refiere únicamente a la adopción y la modificación de los planes y programas o si comprende asimismo su derogación. Por otro lado, se solicita que se dilucide si una evaluación medioambiental sólo se requiere al adoptar los planes y programas que *deben* ser adoptados o, si por el contrario, dicha evaluación también es obligatoria cuando la elaboración de los mismos es objeto de regulación jurídica pero no tiene carácter imperativo.

II. Marco jurídico

A. La Directiva EEM

2. Los objetivos de la Directiva EEM se desprenden, en particular, de su artículo 1:

«La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.»

1 — Lengua original: alemán.

2 — Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DO L 197, p. 30).

3. Los planes y programas se definen en el artículo 2, letra a):

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:
 - cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y
 - que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; [...]».

4. El artículo 3 determina qué planes y programas están sujetos a la evaluación. En particular son relevantes los apartados 1 a 5:

«1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

- a) que se elaboren con respecto a 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 y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o
- b) [...]

3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

4. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

5. Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.

[...]»

B. Derecho belga

5. Las disposiciones pertinentes están recogidas en el Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Código de ordenación del territorio de Bruselas; en lo sucesivo, «CoBAT»). Según expone la Cour constitutionnelle, su contenido es el siguiente:

6. El procedimiento de preparación de los planes particulares de uso del suelo prevé el trámite de información pública, la consulta de distintas administraciones e instancias y, en principio, la elaboración de un informe medioambiental (artículos 43 a 50 del CoBAT). Las disposiciones del CoBAT relativas a la preparación de los planes particulares de uso del suelo son aplicables a la modificación de dichos planes (artículo 52 del CoBAT). No obstante, tales disposiciones no se aplicarán al procedimiento de derogación de planes particulares de uso del suelo.

7. Los artículos 25 y 26 de la Orden de 14 de mayo de 2009 impugnados en el litigio principal añaden al procedimiento previsto hasta la fecha para la derogación por parte del Consejo municipal un nuevo procedimiento que permite al Gobierno la derogación sin requerir tampoco la realización de una evaluación medioambiental.

8. Según el artículo 40 del CoBAT, «cada municipio de la Región adoptará, bien por iniciativa propia, bien en el plazo establecido por el Gobierno, planes particulares de uso del suelo». Esta disposición parece exigir la adopción de tales planes. Sin embargo, recoge una regla preestablecida, de cuyo origen la Cour constitutionnelle deduce la posibilidad de que no exista la obligación de adoptar tales planes. El órgano jurisdiccional remitente expone asimismo que, cuando así lo soliciten los ciudadanos, el Consejo municipal podrá negarse a preparar un plan particular de uso del suelo (artículo 51 del CoBAT).

9. Además, el procedimiento principal versa sobre planes relativos a la protección urbanística de determinados objetos. El artículo 30, letra c), y el artículo 101 de la Orden de 14 de mayo de 2009 introducen varias disposiciones sobre los planes de esta naturaleza. Dichos planes pueden exigirse antes de la concesión de una autorización necesaria con arreglo al CoBAT y deberán establecerse cuando así lo soliciten el Gobierno o un tercio de los propietarios. No se requiere al respecto una evaluación medioambiental.

III. Petición de decisión prejudicial

10. En el procedimiento principal varias organizaciones no gubernamentales —Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL y Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (en lo sucesivo, «Inter-Environnement Bruxelles y otros») — impugnan las disposiciones de la Orden de Bruselas de 14 de mayo de 2009, por la que se modifican varios aspectos del CoBAT. Las demandantes critican, entre otros extremos, que estas disposiciones modificatorias no exigen una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva EEM para llevar a cabo la derogación de los planes particulares de uso del suelo y la confección de planes en materia de protección urbanística.

11. Por consiguiente, la Cour constitutionnelle belga ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1. ¿Debe interpretarse la definición de “planes y programas” del artículo 2, letra a), de la 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, en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de esta Directiva un procedimiento de derogación total o parcial de un plan como el de un plan particular de uso del suelo regulado por los artículos 58 a 63 del Code bruxellois de l'aménagement du territoire?

2. ¿Debe entenderse el término “exigidos”, que figura en el artículo 2, letra a), de dicha Directiva, en el sentido de que excluye de la definición de “planes y programas” los planes que están previstos por disposiciones legislativas, pero cuya adopción no es obligatoria, como los planes particulares de uso del suelo contemplados en el artículo 40 del Code bruxellois de l’aménagement du territoire?»

12. Han presentado observaciones escritas Inter-Environnement Bruxelles y otros, el Reino de Bélgica, la República Checa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte así como la Comisión Europea. A excepción del Reino Unido, todos comparecieron en la vista de 27 de octubre de 2011.

IV. Apreciación jurídica

13. Examinaré en primer lugar la segunda cuestión, dado que su resultado puede tener incidencia sobre la necesidad de haber planteado la primera cuestión. La derogación de planes particulares de uso del suelo, aludida en la primera cuestión planteada, sólo puede quedar comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva EEM si la confección de tales planes queda cubierta por dicha Directiva. Este último aspecto constituye, sin embargo, el objeto de la segunda cuestión prejudicial.

A. Sobre la segunda cuestión – la necesidad de una obligación jurídica de confeccionar los planes y programas

14. Para responder a la segunda cuestión planteada debe dilucidarse si los planes y programas que están previstos por disposiciones legislativas, pero cuya adopción no es obligatoria, quedan cubiertos por la Directiva EEM o, si por el contrario, esta Directiva sólo resulta aplicable cuando existe la obligación jurídica de adoptar dichos planes.

15. Prácticamente todas las versiones lingüísticas del artículo 2, letra a), segundo guión, de la Directiva EEM se refieren a planes o programas cuya confección es obligatoria o necesaria. De acuerdo con esta formulación, los planes o programas regulados legislativamente y de cuya adopción puede prescindirse no quedarían comprendidos en el ámbito de aplicación del mencionado artículo. Tal como ha señalado fundamentalmente el Reino Unido, el Tribunal de Justicia partió de esta base en su sentencia *Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie*.³

16. Únicamente la versión italiana puede interpretarse en sentido diferente. En dicha versión, se mencionan planes y programas «previstos» por el Derecho («previsti»). Bajo esta formulación podrían entenderse comprendidas asimismo medidas que, aunque estén reguladas por el Derecho, no deben ser adoptadas con carácter imperativo.

17. Las distintas versiones lingüísticas de una norma comunitaria deben interpretarse de modo uniforme. En caso de discrepancia entre las mismas, la disposición de que se trate debe interpretarse, en principio, en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte.⁴ Ahora bien, una disposición de la que existen versiones lingüísticas divergentes también debe interpretarse según la voluntad real de su autor.⁵ De los trabajos preparatorios del artículo 2, letra a), segundo guión, de la Directiva EEM se desprende que la versión italiana también refleja la voluntad real del legislador de incluir únicamente los planes y programas que deben ser confeccionados.

3 — Sentencia de 17 de junio de 2010 (C-105/09 y C-110/09, Rec. p. I-5611), apartados 35 y 36. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas el 4 de marzo de 2010 en dicho asunto, puntos 37, 38 y 41.

4 — Sentencias de 5 de diciembre de 1967, *van der Vecht* (19/67, Rec. pp. 462 y ss., especialmente p. 473); de 27 de octubre 1977, *Bouchereau* (30/77, Rec. p. 1999), apartados 13/14; de 14 de junio de 2007, *Euro Tex* (C-56/06, Rec. p. I-4859) apartado 27, y de 21 de febrero de 2008, *Tele2 Telecommunication* (C-426/05, Rec. p. I-685), apartado 25.

5 — Sentencias de 12 de noviembre de 1969, *Stauder* (29/69, Rec. p. 419), apartado 3; de 7 de julio de 1988, *Moksel* (55/87, Rec. p. 3845), apartado 49; de 20 de noviembre de 2001, *Jany y otros* (C-268/99, Rec. p. I-8615), apartado 47; de 27 de enero de 2005, *Junk* (C-188/03, Rec. p. I-885), apartado 33, y de 22 de octubre de 2009, *Zurita García y Choque Cabrera* (C-261/08 y C-348/08, Rec. p. I-10143), apartado 54.

18. Ni la propuesta inicial de la Comisión⁶ ni una versión modificada de la misma⁷ preveían el requisito de que los planes y programas adoptados fuesen legalmente obligatorios. La propuesta en este sentido no prosperó, tras lo cual la Comisión, apoyada por Bélgica y Dinamarca, propuso incluir en la Directiva al menos los planes y programas «que estén previstos en la legislación o se basen en disposiciones reglamentarias o administrativas».⁸ Empero, el legislador tampoco secundó estas propuestas.

19. En la versión italiana de la Posición Común, el Consejo también explicó la regulación finalmente aceptada, que no fue objetada por el Parlamento, en el sentido de que únicamente se contemplan los planes y programas exigidos («*prescritti*»)⁹. Por consiguiente, la versión italiana de la Directiva también debe interpretarse en el sentido de que ésta sólo se refiere a planes o programas que responden a una obligación jurídica.

20. A la luz del tenor del artículo 2, letra a), segundo guión, de la Directiva EEM y teniendo en cuenta su génesis, ni el objetivo general de la política europea en materia de protección del medio ambiente, a saber, la consecución de un elevado nivel de protección (artículo 3 TUE, apartado 3, artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 191 TFUE, apartado 2), ni el objetivo específico de la Directiva EEM de llevar a cabo una evaluación medioambiental de los planes y programas con efectos significativos en el medio ambiente (artículo 1),¹⁰ conducen a una interpretación diferente. Si bien es cierto que también planes y programas que no responden a una obligación jurídica pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, incluso mayores que los planes obligatorios. No obstante, el legislador no quiso someter las medidas de esta naturaleza a una evaluación medioambiental.

21. El Reino Unido y la República Checa aducen para ello un argumento plausible: cabría temer que las autoridades renunciasen a tales planes voluntarios debido a la carga de una evaluación medioambiental. Además, muchos indicios sustentan que los planes voluntarios contribuyen más decididamente a tener en cuenta los intereses del medio ambiente y permiten a la opinión pública una participación mayor que la renuncia a la planificación. Posiblemente, a raíz de experiencias positivas con la aplicación de la evaluación medioambiental, se produzca un cambio en la estimación, pero no cabe anticipar esta conclusión por la vía de una interpretación contraria a la voluntad documentada del legislador.

22. En la vista Inter-Environnement y otros invocaron también la participación del público prevista en el artículo 7 del Convenio de Aarhus¹¹ y en el artículo 2 de la Directiva 2003/35/CE.¹² En virtud del Convenio, dicha participación ha de tener lugar en todos los planes y programas sobre medio ambiente, pero no exige expresamente una evaluación medioambiental. Si la Directiva EEM transpone globalmente esa obligación internacional en el ámbito de la Unión, debería aplicarse más allá de su tenor literal, a todos los planes y proyectos sobre medio ambiente.

6 — COM(96) 511 final, de 4 de diciembre de 1996 (DO 1997, C 129, p. 14).

7 — COM(1999) 73 final, de 22 de febrero de 1999 (DO C 83, p. 13).

8 — Documento del Consejo 13800/99 de 8 de diciembre de 1999, p. 5, nota 5.

9 — DO 2000, C 137, pp. 11 y ss., especialmente p. 20.

10 — Véanse al respecto la sentencia de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, Rec. p. I-8819), apartados 46 y 47, así como mis conclusiones presentadas el 4 de marzo de 2010 en el asunto Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (citado en la nota 3 *supra*), punto 30.

11 — 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 (DO 2005 L 124, p. 4). Dicho convenio fue firmado por la Comunidad en Aarhus (Dinamarca), y aprobado mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1).

12 — 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 L 156, p. 17).

23. No obstante, nada en la Directiva EEM indica que su finalidad sea ejecutar el artículo 7 del Convenio de Aarhus. Por el contrario, del décimo considerando de la Directiva 2003/35 se deriva que, en lo que respecta a dicho artículo, únicamente debe transponerse el Convenio en lo que respecta a los planes y programas a través de las medidas específicas que prevé la Directiva 2003/35 y, en el futuro, a través de las disposiciones específicas de cada acto normativo. El artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2003/35 se limita a precisar que la evaluación de los efectos en el medio ambiente prevista por la Directiva EEM es suficiente en lo que respecta a la participación del público.¹³

24. Los objetivos del artículo 7 del Convenio de Aarhus no justifican que se interprete la Directiva EEM en contra de la intención manifiesta del legislador.

25. Con ello aún no queda dilucidada la cuestión de cuáles son los planes y programas «exigidos» en el sentido del artículo 2, letra a), segundo guión, de la Directiva EEM. Aun cuando la Cour constitutionnelle no formula esta cuestión de manera expresa, este órgano jurisdiccional sólo podrá resolver con acierto sobre la compatibilidad de las disposiciones controvertidas con la Directiva EEM cuando esta cuestión haya quedado aclarada.

26. Al parecer, la Cour constitutionnelle parte de que una obligación en el sentido del artículo 2, letra a), segundo guión, de la Directiva EEM debe incluir *todo* supuesto de adopción de los planes y programas afectados para que resulte aplicable la Directiva EEM. A su juicio, ello implica que aquellos planes y programas, cuya elaboración es en unos casos voluntaria y en otros obligatoria, no requieren nunca con carácter imperativo una evaluación medioambiental.

27. Sin embargo, procede recordar que en la sentencia *Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie* el Tribunal de Justicia ya declaró que la Directiva EEM también se aplica a programas cuya confección se exige únicamente en determinadas condiciones,¹⁴ en el caso concreto a programas de acción con arreglo a la Directiva sobre nitratos.¹⁵ Estos planes sólo deben confeccionarse en la medida en que existen zonas vulnerables en el sentido de esta Directiva. Si las autoridades de los Estados miembros elaboran voluntariamente para otras zonas programas de acción según los estándares de la Directiva, la Directiva EEM no sería aplicable a los mismos.

28. En consecuencia, para determinar si la Directiva EEM resulta aplicable, deberá examinarse en cada caso concreto si se exige la confección del plan o programa o si ésta se realiza con carácter voluntario.

29. La cuestión de si en el presente asunto se exige la adopción de las respectivas medidas es, a falta de disposiciones del Derecho de la Unión, una cuestión de Derecho interno, cuya resolución vinculante compete exclusivamente a la Cour constitutionnelle. No obstante, del artículo 40 del CoBAT se infiere que el Gobierno puede imponer al Consejo municipal un plazo para adoptar planes particulares de uso del suelo. En este caso, podría entenderse que existe la obligación jurídica de adoptar el plan. Por el contrario, esta obligación parece no existir cuando la adopción del plan ha sido solicitada por los ciudadanos. Ahora bien, también esta disposición podría interpretarse en el sentido de que el Consejo municipal, si bien dispone de un margen de discrecionalidad respecto al plazo establecido para la adopción del plan, está obligado a adoptar el mismo. Además, no parece descartarse que, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal margen de discrecionalidad pueda ser muy reducido.¹⁶

13 — Véase la sentencia *Terre Wallonne* (citada en la nota 3 *supra*, apartados 37 y ss.)

14 — Sentencia citada en la nota 3 *supra*, apartado 35.

15 — 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 L 375, p. 1).

16 — Véase la sentencia de 25 de marzo de 2010, *Comisión/España* (C-392/08, Rec. p. I-2537), apartados 14 y ss.

30. En resumen, la expresión «exigidos» que figura en el artículo 2, letra a), de la Directiva EEM debe entenderse en el sentido de que esta definición no incluye planes y programas que están previstos por disposiciones legislativas, pero cuya adopción no es obligatoria. Los planes y programas que, en determinadas condiciones, pueden elaborarse voluntariamente sólo están comprendidos en esta definición cuando existe el deber de adoptarlos.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial – la derogación de planes y programas

31. Mediante su primera cuestión, la Cour constitutionnelle belga solicita que se dilucide si la Directiva EEM se aplica a la derogación de los planes y programas.

1. Sobre la necesidad de responder a la primera cuestión prejudicial

32. La República Checa sostiene que esta cuestión carece de relevancia para el procedimiento principal si la Directiva EEM sólo se aplica a los planes y programas, cuya adopción es obligatoria. En su segunda cuestión, la Cour constitutionnelle parte de que la adopción de planes particulares de uso del suelo con arreglo al artículo 40 del CoBAT no es obligatoria. En este caso, estos planes no estarían comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva EEM y, por tanto, su derogación no requeriría ninguna evaluación medioambiental.

33. Sin embargo, ya he expuesto que en determinados supuestos sí podría existir la obligación de adoptar los planes mencionados.¹⁷ Tal y como resalta la Comisión, esto se infiere de la situación jurídica vigente en el Derecho interno expuesta en los fundamentos de la petición de decisión prejudicial, aunque el tenor de la segunda cuestión planteada parezca oponerse a esta conclusión.¹⁸ Por consiguiente, no es posible descartar con seguridad que la Cour constitutionnelle interprete las disposiciones controvertidas del Derecho interno en el sentido de que imponen una obligación jurídica. Por lo demás, la primera cuestión no se plantea supeditándola a una respuesta determinada de la segunda cuestión. Por lo tanto, independientemente de la respuesta a la segunda cuestión planteada, no resulta evidente que la primera cuestión no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o que el problema sea de naturaleza hipotética.¹⁹

34. De ello se deduce que el Tribunal de Justicia debe responder a la primera cuestión planteada.

2. Sobre la derogación de los planes y programas

35. El punto de partida de la primera cuestión planteada viene dado por el hecho de que el artículo 2, letra a), de la Directiva EEM contempla «planes y programas [...] así como cualquier modificación de los mismos», pero no menciona expresamente su derogación. En particular, Bélgica y el Reino Unido, descartan, por consiguiente, que la derogación total constituya una modificación.

36. No obstante, como alegan la Cour constitutionnelle, Inter-Environnement-Bruxelles y la Comisión, nada impide interpretar el concepto de modificación en el sentido de que incluye la derogación de un plan o programa. En principio, toda modificación consiste en una derogación de la regulación existente y en la fijación de una nueva regulación. La derogación «pura» implica únicamente sustituir una regulación por una ausencia de regulación. En este caso, resulta aplicable la regla más general pertinente. Esto también es una modificación.

17 — Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

18 — Véase el punto 8 de las presentes conclusiones.

19 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2011, Gueye y Salmerón Sánchez, C-483/09 y C-1/10, Rec. p. I-8263), apartado 40.

37. De acuerdo con este planteamiento, la derogación de planes urbanísticos alemanes traería consigo la aplicación de las disposiciones del Código de la edificación alemán relativas a la admisibilidad de proyectos dentro de las zonas urbanizadas (artículo 34 del Código de la edificación) o fuera de ellas (artículo 35 del Código de la edificación). La derogación del plan implicaría, pues, la modificación del marco normativo aplicable a dichos proyectos.

38. Bélgica y el Reino Unido sostienen, sin embargo, que la Directiva EEM presupone la fijación de un nuevo contenido de los planes. En apoyo de su postura alegan, en particular, que los planes y programas previstos en el artículo 3, apartados 2 y 4, están sujetos a una evaluación medioambiental cuando establecen el marco para determinados proyectos. A su juicio, con la derogación no se determina dicho contenido.

39. Ahora bien, la interpretación de la Directiva EEM no debería realizarse en un sentido restrictivo a partir de su tenor literal, sino a la luz de los objetivos expuestos en su artículo 1, es decir, el sometimiento a una evaluación medioambiental de los planes y proyectos que previsiblemente puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.²⁰ La República Checa y el Reino Unido consideran que, una vez derogado, un plan o un proyecto no puede tener efectos en el medio ambiente, pero esta observación no puede prosperar.

40. En efecto, como pone de relieve acertadamente la Cour constitutionnelle, en la medida en que los planes y programas establecen el marco aplicable a los proyectos, fijando los límites que estos últimos deben respetar, es posible que la supresión de dichos límites conlleve efectos significativos en el medio ambiente.

41. Un ejemplo expuesto por Inter-Environnement Bruxelles y otros permite ilustrar esta conclusión: un plan particular de uso del suelo se deroga con la finalidad de permitir la construcción de un edificio de 44.000 m² destinado a oficinas, puesto que el plan únicamente permitía la construcción de un edificio de 20.000 m². De este modo, la derogación del plan particular de uso del suelo supuso una ampliación considerable del marco para la concesión de la licencia de construcción del edificio de oficinas. Es obvio que la supresión de tales limitaciones puede tener repercusiones sobre el medio ambiente. Un edificio de oficinas mayor supone, en particular, una mayor afluencia de tráfico, requiere, posiblemente, una mayor superficie del suelo y puede, por ejemplo, repercutir más intensamente sobre el microclima local y el equilibrio hídrico.

42. En contra de la postura defendida por la República Checa, una posible inclusión de las repercusiones de tales proyectos en el ámbito de aplicación de la Directiva ERMA²¹ no obsta la aplicación de la Directiva EEM. En particular, ello no daría lugar a una obligación de realizar una doble evaluación medioambiental, puesto que la segunda evaluación ya no sería necesaria si sus objetivos ya han sido íntegramente alcanzados con la primera evaluación.²² En cambio, una doble evaluación resulta adecuada cuando las evaluaciones medioambientales de las que se trata difieren en su alcance o contenido. En casos como el del ejemplo expuesto, es posible minimizar la carga inherente a dichas evaluaciones cuando el procedimiento previsto para la derogación del plan o programa se combina, o al menos, se coordina con el procedimiento de autorización del proyecto.

43. Además, cuando se deroga una medida, puede resultar superflua una evaluación medioambiental, o al menos su amplitud puede ser limitada, si la medida ha sido correctamente evaluada cuando se adoptó. En efecto, conforme al anexo I, letra b), de la Directiva EEM, el informe medioambiental comprende los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa. Por consiguiente, cuando se examina la derogación,

20 — Véanse la jurisprudencia citada en la nota 10.

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

22 — Sentencia Valčiukienė y otros, citada en la nota 10, apartado 62.

deben tenerse en cuenta esencialmente las modificaciones que entretanto hayan tenido lugar en la situación medioambiental. Pero no puede prescindirse de la participación del público, ya que los dictámenes sobre la adopción de un plan o programa no corresponden necesariamente a los que tienen por objeto su derogación.

44. La República Checa y el Reino Unido, finalmente, descartan por motivos sistemáticos una aplicación de la Directiva EEM a la derogación de planes y programas. A su juicio, diferentes disposiciones y considerandos de esta Directiva se refieren a la adopción y preparación del instrumento. Alegan que una derogación no es objeto de adopción ni de preparación.

45. Sin embargo, esta argumentación pasa por alto que las respectivas normativas también pueden aplicarse a la derogación de planes y programas. La decisión sobre la derogación se corresponde, pues, con la adopción de una medida, como se menciona en diferentes disposiciones de la Directiva EEM. Y una derogación también requiere una preparación, al menos dentro de unos límites, en el marco de la cual se examina en qué medida debe derogarse el instrumento. En contra de la opinión defendida por el Reino Unido, la evaluación medioambiental habría de extenderse al examen de las eventuales repercusiones sobre el medio ambiente de la derogación de determinados contenidos. Si en el marco de dicho examen se identifican posibles efectos significativos sobre el medio ambiente, éstos podrán ser objeto de la supervisión exigida en el artículo 10 de la Directiva EEM.

46. En contra de lo que República Checa afirmó en la vista, no invalida esta conclusión una comparación con la anulación jurisdiccional de una medida o el ejemplo de un plan de duración limitada. Como expusieron convincentemente la Comisión e Inter-Environnement Bruxelles y otros, en estos dos supuestos la Directiva EEM no exige una evaluación medioambiental. Las resoluciones judiciales no están comprendidas en la definición de planes y programas del artículo 9, letra a).²³ La expiración de una medida de duración determinada debe ya haber sido objeto del examen efectuado cuando se adoptó.

47. Por consiguiente, la derogación total o parcial de un plan o programa constituye una modificación en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva EEM.

3. Sobre la exigencia de una obligación de modificar o derogar los planes o programas

48. La Comisión se pregunta, además, si las modificaciones y la derogación de planes y programas únicamente están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva EEM si descansan en una obligación legal.

49. El tenor del artículo 2, letra a), de la Directiva no es claro a este respecto. Especialmente en las versiones inglesa²⁴ y francesa,²⁵ esta disposición puede ser interpretada fácilmente en el sentido de que sólo rige respecto a las modificaciones obligatorias de los planes y programas.

50. Empero, también es posible entender que la formulación «exigidos» recogida en la disposición se refiere exclusivamente a los planes y programas; esta interpretación se impone incluso en la versión alemana,²⁶ toda vez que allí se emplea el verbo «confeccionar», inadecuado en relación con el concepto de modificación. Según esta interpretación, la definición del artículo 2, letra a), de la Directiva EEM abarcaría los planes y programas que deben ser confeccionados y las modificaciones de los mismos.

23 — Las consideraciones que proceden en el caso de una anulación jurisdiccional son objeto del asunto C-41/11, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, en el que presentaré mis conclusiones el [...].

24 — «Plans and programmes, ..., as well as any modifications to them ... which are required [...].»

25 — «Les plans et programmes, ..., ainsi que leurs modifications ... exigés [...].»

26 — «Pläne und Programme, ..., sowie deren Änderungen, die ... *erstellt* werden müssen.» (el subrayado es mío)

51. Esta divergencia entre las versiones lingüísticas constituye un motivo adicional para tomar en consideración la génesis, la sistemática y la finalidad de la regulación.²⁷

52. La génesis de esta disposición es asimismo instructiva en relación con esta cuestión. La limitación a los «planes y programas» «exigidos», «así como cualquier modificación de los mismos» se introdujo con arreglo a los fundamentos de la Posición común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva EEM, a fin de aclarar que ésta «sólo hace referencia a los planes y programas exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas».²⁸ Por lo tanto, el objetivo del legislador no fue limitar la aplicación a la modificación de dichos planes y programas.

53. Esta es la única lectura que resulta convincente a la luz del sistema y la finalidad de la Directiva EEM.

54. Tal y como alega la Comisión desde un punto de vista sistemático, la modificación y la derogación de los planes y programas deberían tener lugar, por regla general, de la misma forma que su adopción. Por tanto, siempre que se haya exigido una evaluación medioambiental para la adopción de los planes, tal evaluación también debería realizarse al modificar o derogar una medida.

55. Como señala la Comisión, debe, por lo demás, presuponerse, que rara vez existe la obligación jurídica de modificar los planes y programas, aun cuando la adopción inicial del respectivo instrumento hubiera tenido lugar sobre la base de una obligación de esta naturaleza. Hay, pues, razones para temer que una restricción a las modificaciones y derogaciones obligatorias limitaría considerablemente el alcance de la evaluación medioambiental.

56. Tal restricción sería contraria al objetivo de someter a un control los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Tales repercusiones pueden derivarse no sólo de las regulaciones resultantes de la adopción de los planes y programas, sino también de las regulaciones adicionales introducidas mediante las modificaciones de los planes y programas existentes o de las regulaciones que resultan aplicables como consecuencia de la derogación de los mismos.

57. Una restricción a modificaciones o limitaciones obligatorias supondría, en definitiva, favorecer la elusión de la Directiva EEM. Ello posibilitaría la adopción inicial de un plan o programa como una «cáscara vacía» desprovista de contenido normativo que deba someterse a una evaluación medioambiental y, ulteriormente, añadir la normativa sensible a través de una modificación «voluntaria» exenta de dicho control.

4. Sobre la respuesta a la primera cuestión

58. Por consiguiente, procede en definitiva responder a la primera cuestión que un procedimiento destinado a la derogación total o parcial de un plan o programa constituye una modificación en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva EEM, en la medida en que afecta a un plan o programa contemplado en esta disposición.

27 — Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

28 — Citada en la nota 9.

V. Conclusión

59. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones prejudiciales:

- «1) Un procedimiento destinado a la derogación total o parcial de un plan o programa constituye una modificación en el sentido del artículo 2, letra a), de la 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, en la medida en que afecta a un plan o programa contemplado en esta disposición.
- 2) La expresión “exigidos” empleada en el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 debe entenderse en el sentido de que esta definición no incluye planes y programas que están previstos por disposiciones legislativas, pero cuya adopción no es obligatoria. Los planes y programas que, en determinadas condiciones, pueden confeccionarse voluntariamente sólo están comprendidos en esta definición cuando existe el deber de adoptarlos.»