



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 8 de diciembre de 2011¹

Asunto C-41/11

**Inter-Environnement Wallonie ASBL
y
Terre wallonne ASBL
contra
Région wallonne**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Bélgica)]

«Protección del medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Directiva 91/676/CEE — Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias — Programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas — Derogación de una disposición nacional adoptada en infracción de la Directiva 2001/42/CE — Posibilidad de mantener en vigor dicha disposición durante un breve período de tiempo»

I. Introducción

1. ¿Es compatible con el Derecho de la Unión mantener en vigor un programa de acción en materia de medio ambiente adoptado en infracción de una Directiva procedimental, hasta que se dicte una medida sustitutoria, en el supuesto de que dicho programa transponga el contenido de otra Directiva? Ésta es esencialmente la cuestión que el Tribunal de Justicia ha de examinar en el presente procedimiento prejudicial.

2. En efecto, el Conseil d'État belga ha planteado una cuestión acerca de las consecuencias de una infracción de la Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente [en lo sucesivo, «Directiva EEM» (EEM es la abreviatura de evaluación estratégica medioambiental)].²

3. En el litigio principal, dos ONG belgas, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, impugnan frente a la Región Valona la validez del programa de acción adoptado por dicha Región para transponer la Directiva sobre nitratos.³

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 — 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 procedentes de fuentes agrarias (DO L 375, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284, p. 1).

4. La Directiva sobre nitratos y los programas de acción que se han de adoptar basándose en ella regulan la fertilización de las superficies agrícolas. Los agricultores fertilizan sus superficies no sólo para favorecer el crecimiento de sus cultivos, sino también para deshacerse de residuos excretados por el ganado. Cuando una explotación aplica sobre el terreno más residuos de los que los cultivos pueden aprovechar, se produce un exceso de abono que generalmente acaba contaminando las aguas.⁴

5. El Tribunal de Justicia declaró en un primer procedimiento prejudicial que dichos programas de acción han de someterse a una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva EEM.⁵

6. Según ha comprobado el Conseil d'État, el programa de acción de la Región Valona controvertido en el caso de autos se adoptó sin haberse efectuado tal evaluación, por lo que ahora ha de decidir si dicho programa debe derogarse. De la remisión prejudicial se desprende que la derogación con efectos retroactivos del programa de acción constituiría la sanción normalmente aplicable por el incumplimiento de la Directiva EEM. No obstante, la consecuencia inevitable sería que Valonia no habría transpuesto completamente la Directiva sobre nitratos. En la práctica, ello podría dar lugar a la eliminación de restricciones relativas a la aplicación de fertilizantes sobre el terreno, así como posiblemente a la supresión de derechos de uso de fertilizantes de los agricultores.

7. Los efectos de la derogación estarían limitados temporalmente, dado que, entretanto, Valonia ha adoptado un nuevo programa de acción⁶ y Bélgica, al igual que la Comisión, afirman que en este caso se ha cumplido la Directiva EEM. Por consiguiente, se trata de dilucidar si el anterior programa de acción de la Región Valona ha de derogarse con efectos retroactivos respecto del período comprendido entre el 15 de febrero de 2007 y el 6 de mayo de 2011, fecha de entrada en vigor del nuevo programa.

II. Petición de decisión prejudicial

8. El Conseil d'État,

- que conoce de un recurso de anulación del Decreto del Gobierno valón de 15 de febrero de 2007 que modifica el Libro II del Code de l'environnement, relativo al Code de l'eau, en lo tocante a la gestión sostenible del nitrógeno en la agricultura,
- que declara que dicho Decreto fue adoptado sin respetar el procedimiento previsto por la [Directiva EEM] y que, por este motivo, es contrario al Derecho de la Unión Europea y debe ser anulado,
- pero que comprueba al mismo tiempo que el Decreto impugnado ejecuta de manera adecuada la [Directiva sobre nitratos],
- ¿puede aplazar en el tiempo los efectos de la anulación judicial durante un breve período necesario para la convalidación del acto anulado con el fin de mantener en el Derecho medioambiental de la Unión una determinada ejecución concreta sin solución de continuidad?

9. Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, el Reino de Bélgica, la República Francesa y la Comisión Europea han formulado observaciones escritas. Salvo Terre wallonne, todas las partes comparecieron en la vista oral celebrada el 8 de noviembre de 2011.

4 — En relación con los requisitos de la Directiva sobre nitratos, véanse las sentencias de 8 de marzo de 2001, Comisión/Luxemburgo (C-266/00, Rec. p. I-2073); de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos (C-322/00, Rec. p. I-11267); de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, Rec. p. I-8307), y de 29 de junio de 2010, Comisión/Luxemburgo (C-526/08, Rec. p. I-6151).

5 — Sentencia de 17 de junio de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 y C-110/09, Rec. p. I-5611).

6 — Arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (*Moniteur Belge* de 26 de abril de 2011, p. 25217).

III. Marco legal

10. Los objetivos de la Directiva EEM se desprenden sobre todo 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.»

11. A este respecto, los considerandos cuarto y quinto de la Directiva EEM enuncian:

«(4) La evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.»

(5) La adopción de procedimientos de evaluación medioambiental en relación con los planes y programas debe redundar en beneficio de los medios empresariales, ya que se creará un marco más coherente en el que podrán desempeñar sus actividades mediante la inclusión de la pertinente información medioambiental en el proceso de toma de decisiones. La inclusión de una serie de factores más amplia en el marco del proceso de toma de decisiones debe contribuir a encontrar unas soluciones más sostenibles y eficaces.»

IV. Apreciación jurídica

A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

12. La Comisión considera que, habida cuenta de la adopción del nuevo programa de acción valón, ya no es necesario responder a la petición de decisión prejudicial. Afirma que, dado que el Tribunal de Justicia no responde a cuestiones hipotéticas,⁷ la remisión prejudicial es inadmisibile en el caso de autos.

13. Sin embargo, en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, el Conseil d'État ha señalado que sin lugar a dudas precisa de una respuesta para resolver el litigio principal. En la medida en que el nuevo programa de acción carece de efectos retroactivos, el Conseil d'État debe decidir si procede declarar nulo el anterior programa de acción durante el período de tiempo comprendido entre su adopción y su derogación por el nuevo programa.

14. Este aspecto de la controversia diferencia el presente procedimiento particularmente del asunto Fluxys. Aquel asunto se refería a la compatibilidad de determinadas disposiciones nacionales con el Derecho de la Unión.⁸ No obstante, el Tribunal de Justicia se limitó a decretar su sobseimiento después de que el Tribunal Constitucional belga derogara las disposiciones controvertidas *con efectos retroactivos*,⁹ por lo que éstas ya no podían aplicarse en el litigio principal. En cambio, en el caso de autos, el Conseil d'État aún debe decidir si procede declarar la nulidad con efectos retroactivos del anterior programa de acción.

7 — Véase, entre otras, la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Gueye y Salmerón Sánchez (C-483/09 y C-1/10, Rec. p. I-8263), apartado 40.

8 — Véanse al respecto las conclusiones de la Abogado General Trstenjak de 28 de septiembre de 2010, en el asunto Fluxys (sentencia de 9 de diciembre de 2010, C-241/09, Rec. p. I-12773).

9 — Sentencia Fluxys, antes citada, apartados 32 y 33.

15. De cuanto antecede resulta que procede responder a la petición de decisión prejudicial.

B. Sobre la cuestión planteada por el Conseil d'État

16. El Conseil d'État desea saber si puede ordenar que se mantenga en vigor el programa de acción valón por el que se transpone la Directiva sobre nitratos, adoptado en infracción de la Directiva EEM, hasta la adopción de una disposición sustitutoria.

1. Sobre la sentencia Winner Wetten

17. En este contexto, el Conseil d'État y las partes analizan detalladamente la sentencia Winner Wetten.¹⁰ En aquel asunto, se planteaba la cuestión de si un tribunal nacional puede ordenar que se mantenga provisionalmente en vigor una normativa nacional, relativa a los juegos de azar, contraria a los derechos fundamentales.

18. Por regla general, la primacía del Derecho de la Unión implica que las disposiciones nacionales contrarias a este Derecho son inaplicables.¹¹ En virtud del principio de tutela judicial efectiva, los justiciables también pueden alegar dicha primacía ante los tribunales.¹²

19. Sólo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, verse inducido a limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Tal limitación únicamente puede admitirse en la misma sentencia que resuelve sobre la interpretación solicitada.¹³

20. En el asunto Winner Wetten, los Estados miembros intervinientes sostenían, en esencia, que el reconocimiento de un principio que autorice, en circunstancias excepcionales, el mantenimiento provisional de los efectos de una norma nacional declarada contraria a una norma del Derecho de la Unión directamente aplicable, está justificado, por analogía, a la luz de la jurisprudencia que ha elaborado el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, para mantener con carácter provisional los efectos de los actos jurídicos del Derecho de la Unión que ha declarado nulos, en virtud del artículo 263 TFUE, o que ha declarado inválidos, con arreglo al artículo 267 TFUE.¹⁴

21. Ahora bien, en aquel asunto, el Tribunal de Justicia no se pronunció acerca de si la primacía del Derecho de la Unión puede suspenderse debido a otros intereses preponderantes, dado que en el asunto Winner Wetten no concurría ninguna consideración imperiosa de seguridad jurídica que pudiese justificarlo. No obstante, subrayó que, en todo caso, sólo el propio Tribunal de Justicia puede establecer los requisitos de tal suspensión.¹⁵

22. En el caso de autos, Bélgica, Francia y la Comisión deducen de las consideraciones expuestas de la sentencia Winner Wetten que puede resolverse acerca del mantenimiento en vigor provisional del anterior programa de acción mediante una ponderación.

10 — Sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, Rec. p. I-8015), apartados 53 a 69.

11 — Sentencia Winner Wetten (citada en la nota 10), apartados 53 a 57.

12 — Sentencia Winner Wetten (citada en la nota 10), apartado 58.

13 — Sentencia de 6 de marzo de 2007, Meilicke y otros (C-292/04, Rec. p. I-1835), apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada.

14 — Sentencia Winner Wetten (citada en la nota 10), apartado 63.

15 — Sentencia Winner Wetten (citada en la nota 10), apartado 67.

23. Sin embargo, la respuesta a la cuestión planteada por el Conseil d'État no se encuentra en la sentencia *Winner Wetten* ni en ningún otro asunto similar.¹⁶ Una disposición nacional incompatible con los derechos fundamentales —o con cualquier otra norma del Derecho de la Unión— infringe el Derecho de la Unión cada vez que se vuelve a aplicar. Por principio, no puede aplicarse, porque de lo contrario peligraría la aplicación (uniforme) del Derecho de la Unión.

24. En cambio, la omisión de una evaluación medioambiental obligatoria constituye por de pronto una infracción aislada del Derecho de la Unión en la que no se vuelve a incidir (necesariamente) mediante la aplicación del plan o programa. Cabe la posibilidad de que, si se hubiera llevado a cabo la evaluación, se hubiese adoptado exactamente la misma medida.

25. Por lo tanto, contrariamente a la opinión de varias partes, no se trata de otorgar a una directiva preferencia sobre otra directiva o de elegir entre la infracción de una de ambas directivas. La Directiva EEM ya ha sido infringida. Sólo cabe atenuar las consecuencias de dicha infracción. Ahora bien, si como consecuencia de la infracción de la Directiva EEM se declarase nulo el anterior programa de acción valón por el que se transpone la Directiva sobre nitratos, además de la infracción de la Directiva EEM se infringiría otra directiva más.

26. Por consiguiente, la sentencia *Winner Wetten* y la primacía del Derecho de la Unión no constituyen la base adecuada para responder a la cuestión planteada por el Conseil d'État.

2. Sobre los principios de efectividad y equivalencia

27. Antes bien, ha de atenderse a los principios de efectividad y equivalencia.

28. La primacía del Derecho de la Unión determina las consecuencias jurídicas de los conflictos normativos, prohibiendo la aplicación de la normativa nacional.¹⁷

29. En cambio, el Derecho de la Unión no regula detalladamente cómo ha de procederse en el caso de una disposición adoptada sin la evaluación medioambiental exigida por la Directiva EEM, pero que, en cuanto al contenido, no infringe ningún precepto del Derecho de la Unión.

30. En particular, ni la Directiva EEM ni la Directiva sobre nitratos regulan las consecuencias de vicios formales incurridos en el proceso de elaboración de un programa de acción.

31. Ahora bien, en el ámbito de la Directiva ERMA,¹⁸ el Tribunal de Justicia ha declarado que, en virtud del principio de cooperación leal previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho de la Unión.¹⁹ Este razonamiento también ha de resultar aplicable respecto de la Directiva EEM.

16 — Sentencia *Meilicke* y otros (citada en la nota 13), apartado 36 y jurisprudencia citada.

17 — Sentencias de 15 de julio de 1964, *Costa* (6/64, Rec. pp. 1253 y ss., especialmente pp. 1269 y 1270); de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, Rec. p. 629), apartados 21 a 24; de 19 de junio de 1990, *Factortame* (C-213/89, Rec. p. I-2433), apartados 19 a 21, y de 22 de junio de 2010, *Melki* (C-188/10 y C-189/10, Rec. p. I-5667), apartado 44.

18 — 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).

19 — Sentencia de 7 de enero de 2004, *Wells* (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 64.

32. Ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. Dicha regulación procesal no debe ser menos favorable que la aplicable a recursos similares de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).²⁰

33. En el caso de autos no se vulnera el principio de equivalencia, dado que el Conseil d'État indica que, cuando se trata de supuestos puramente internos, también puede mantener en vigor provisionalmente disposiciones que previamente ha declarado nulas.²¹

34. Sin embargo, el principio de efectividad podría oponerse al mantenimiento en vigor provisional del programa de acción valón. Cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto, del desarrollo y de las peculiaridades del procedimiento ante las diversas instancias nacionales.²² Se trata de apreciaciones realizadas caso por caso atendiendo al contexto fáctico y jurídico propio de cada asunto, que no pueden extrapolarse automáticamente a ámbitos distintos de aquellos en cuyo marco se emitieron.²³

35. En el presente asunto, cabe excluir el supuesto de la imposibilidad: el derecho a una evaluación medioambiental con participación pública también se respetaría, aunque se mantuviese en vigor provisionalmente el anterior programa de acción, siempre y cuando se adopte un nuevo programa conforme a la Directiva EEM.

36. No obstante, ha de verificarse si el mantenimiento en vigor provisional del anterior programa de acción haría excesivamente difícil el ejercicio del derecho a una evaluación medioambiental.

37. El derecho a una evaluación medioambiental no es un acto procedimental meramente formal, sino que, en virtud del artículo 1 y de los considerandos cuarto y quinto de la Directiva EEM, tiene por objeto garantizar que, durante la preparación y antes de la adopción de los planes y programas, se tengan en cuenta las repercusiones significativas de éstos sobre el medio ambiente. La inclusión de una serie de factores más amplia en el marco del proceso de toma de decisiones contribuye, por regla general, a encontrar unas soluciones más sostenibles y eficaces.

38. Por lo tanto, no se puede suponer que, tras la debida evaluación medioambiental, la medida se habría adoptado con un contenido idéntico. Antes al contrario, ha de presumirse que una medida evaluada habría sido más favorable para la protección del medio ambiente que la medida no evaluada. Concretamente, debería tener menores efectos negativos en el medio ambiente.

39. Como expone la Comisión, precisamente en el ámbito de la adopción de programas de acción basados en la Directiva sobre nitratos puede producirse dicha situación, dado que los Estados miembros disponen de un margen de maniobra respecto del alcance de la medida que ha de adoptarse. A la hora de ejercitar dicho margen en toda su extensión, los resultados de la evaluación medioambiental pueden ser determinantes.

20 — Sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, Rec. p. I-6057), apartado 95; de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger (C-300/04, Rec. p. I-8055), apartado 67, y de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (C-115/09, Rec. p. I-3673), apartado 43.

21 — El Conseil d'État se remite al artículo 14 *ter* de las lois coordonnées sur le Conseil d'État.

22 — Sentencias de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599), apartado 14; de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271), apartado 54, y de 8 de julio de 2010, Bulicke (C-246/09, Rec. p. I-7003), apartado 35.

23 — Sentencia de 21 de noviembre de 2002, Cofidis (C-473/00, Rec. p. I-10875), apartado 37.

40. La presunción de que una medida evaluada hubiese sido más favorable aboga, a primera vista, a favor de la suspensión de toda nueva aplicación de una medida no evaluada, al menos en tanto no se lleve a cabo la evaluación medioambiental. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha señalado que, en concreto, la *revocación* o la *suspensión* de una autorización ya concedida con el fin de efectuar una (omitida) evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto en cuestión como la prevista por la Directiva ERMA constituyen medidas adecuadas para subsanar una infracción de dicha Directiva.²⁴

41. Al igual que otras consideraciones relativas a la Directiva ERMA,²⁵ dicho análisis puede trasladarse a los planes y programas que constituyan un requisito para la ejecución de propuestas que puedan tener efectos negativos en el medio ambiente. Como sucede con las autorizaciones de proyectos, la suspensión o la revocación del plan o programa evitaría provisionalmente que se ejecuten dichas propuestas. Consecuentemente, éstas no producirían efectos negativos en el medio ambiente.

42. Ahora bien, a diferencia de las autorizaciones de proyectos, los planes y programas pueden formar parte de una jerarquía normativa o sustituir normas anteriores. Si se revocan o se suspenden medidas de este tipo, las normas que las sustituyen son o bien más generales, o bien anteriores. Dichas normas pueden tener efectos más graves en el medio ambiente²⁶ que la medida viciada. En caso de que sean previsibles tales efectos, sería contrario a los objetivos de la Directiva EEM revocar o suspender la medida controvertida.

43. Por consiguiente, a efectos de adoptar una resolución judicial relativa a planes o programas adoptados sin la obligatoria evaluación medioambiental, ha de examinarse qué normativa los sustituiría en caso de ser derogados o suspendidos. Si dicha normativa es más perjudicial para el medio ambiente que la medida controvertida, el tribunal puede, sin vulnerar el principio de efectividad, ordenar el mantenimiento en vigor provisional de la medida existente hasta que se adopte una medida sustitutoria sobre la base de una evaluación medioambiental.

44. Dicha resolución parte naturalmente de la premisa de que el tribunal nacional sea competente para ordenar el mantenimiento de disposiciones adoptadas con vicios formales. A este respecto, cabe plantearse si el Derecho de la Unión exige esa competencia cuando la medida controvertida le afecte. No obstante, no es preciso que el Tribunal de Justicia se pronuncie acerca de esta cuestión en el caso de autos, dado que el Conseil d'État dispone de las competencias necesarias.²⁷

45. Finalmente, ha de tenerse asimismo en cuenta que el mantenimiento provisional puede mitigar la presión para sustituir la medida adoptada con vicios formales por una medida basada en una evaluación medioambiental adecuada. Desde luego que el principio de efectividad se vería vulnerado si la adopción de una medida adecuadamente evaluada se retrasara desmesuradamente debido al mantenimiento de la medida anterior. Ahora bien, en el presente procedimiento tampoco es preciso decidir acerca de las sanciones previstas por el Derecho de la Unión para ese supuesto, toda vez que consta en autos que ya se ha adoptado una medida sustitutoria, previamente a la cual, según exponen Bélgica y la Comisión, se llevó a cabo una evaluación medioambiental suficiente.

24 — Sentencia Wells (citada en la nota 19), apartado 65.

25 — Véanse, entre otras, la sentencia de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, Rec. p. I-8819), apartado 47, así como mis conclusiones de 4 de marzo de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (sentencia de 17 de junio de 2010, C-105/09 y C-110/09, Rec. p. I-5611), punto 30; de 13 de octubre 2011, en el asunto pendiente Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros (C-43/10), puntos 162, 163 y 175, y el punto 31 *supra*.

26 — Como ejemplo de ello, junto al caso de autos, véanse mis conclusiones de 17 de noviembre de 2011 en el asunto pendiente Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10), puntos 40 y 41.

27 — Véase la nota 21.

46. Consta en autos que la normativa vigente antes de la adopción del anterior programa de acción no cumplía los requisitos de la Directiva sobre nitratos.²⁸ En cambio, la Comisión afirma que el anterior programa de acción cumple los requisitos de la Directiva sobre nitratos. Por consiguiente, procede presumir que el medio ambiente queda mejor protegido frente a los aportes de nitratos si se mantiene en vigor provisionalmente el anterior programa de acción que si éste se declarase nulo.

47. No obstante, la concurrencia efectiva de estas presuntas ventajas sólo puede verificarse en el procedimiento judicial nacional, especialmente si se plantean alegaciones en cuanto al fondo fundadas en contra del anterior programa de acción.

V. Conclusión

48. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la petición de decisión prejudicial:

«El tribunal nacional que resuelva acerca de un plan o un programa adoptados sin la evaluación medioambiental exigida por la Directiva 2001/42/CE ha de examinar la normativa que sustituiría a la medida controvertida si ésta se declarase nula. Si dicha normativa es más perjudicial para el medio ambiente que la medida controvertida, el tribunal puede, sin vulnerar el principio de efectividad, ordenar el mantenimiento en vigor provisional de la medida existente hasta que se adopte una medida sustitutoria sobre la base de una evaluación medioambiental.

En el caso de los programas de acción adoptados en virtud de la Directiva 91/676/CEE, por regla general es preferible mantener en vigor provisionalmente un programa adoptado sin evaluación ambiental, pero respecto del que no existen más objeciones, antes que proceder a su suspensión inmediata.»

28 — Sentencia Comisión/Bélgica, citada en la nota 4.