



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 28 de abril de 2016¹

Asunto C-379/15

**Association France Nature Environnement
contra
Premier ministre**

y

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) (Francia)]

«Facultades del juez nacional — Normativa nacional contraria al Derecho de la Unión — Mantenimiento provisional de los efectos de tal normativa — Ámbito temporal de aplicación — Obligación de remisión al Tribunal de Justicia — Protección del medioambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos medioambientales de determinados planes y programas — Infracción de disposiciones procedimentales de Derecho de la Unión»

I. Introducción

1. ¿Debe un tribunal nacional anular con efectos retroactivos la transposición incorrecta de una directiva, o puede ordenar el mantenimiento provisional de las normas defectuosas hasta que el legislador haya corregido el error (con efectos para el futuro)? Ésta es la cuestión que se le plantea al Tribunal de Justicia en el presente asunto.

2. La petición de decisión prejudicial se presenta en el marco de un procedimiento de control de normas ante el Conseil d'État (Consejo de Estado) francés en el que se examinaba la compatibilidad de la normativa francesa de transposición con la Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.² En dicho procedimiento, el Conseil d'État (Consejo de Estado) ha declarado que no se han transpuesto correctamente las exigencias de la mencionada Directiva en relación con la autonomía de las unidades a las que se ha de consultar en el marco de la evaluación medioambiental. El Conseil d'État (Consejo de Estado) desea evitar en adelante que se pueda cuestionar la validez de los planes y programas adoptados en aplicación de dicha normativa nacional contraria a la Directiva.

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. Aunque el Conseil d'État (Consejo de Estado) se refiere a este respecto a la sentencia *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne*³ —que, al igual que la presente petición de decisión prejudicial, versaba sobre la Directiva 2001/42 y que, en determinadas condiciones, admite que tales planes y programas se mantengan—, se aprecian diferencias sustanciales si se examina con detenimiento.

4. En efecto, la citada sentencia se refería a la eficacia de aquellas medidas de aplicación de la Directiva 91/676/CEE⁴ que fueron adoptadas incumpliendo las exigencias procedimentales de la Directiva 2001/42. En cambio, el presente procedimiento tiene por objeto la propia *transposición* de la Directiva 2001/42. Por lo tanto, no es posible trasladar sin más la citada sentencia al caso de autos. Antes bien, el presente procedimiento suscita cuestiones generales sobre la eficacia de las directivas.

5. La presente petición de decisión prejudicial es el punto de partida de un bello ejercicio de dedos sobre el teclado del Derecho de la Unión de estructura multinivel, que trae a la memoria conocidas melodías relativas a la primacía, a los procedimientos prejudiciales y a las consecuencias de los vicios de procedimiento. Ahora bien, no parece probable que la melodía resultante vaya a ser del gusto del Conseil d'État (Consejo de Estado).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

6. El objetivo esencial de la Directiva 2001/42, como se desprende de su artículo 1, consiste en someter (determinados) planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medioambiente, durante su elaboración y antes de su adopción, a una evaluación de impacto medioambiental. La referida Directiva establece normas mínimas respecto a la preparación del informe medioambiental, el desarrollo del procedimiento de consulta, la toma en consideración de los resultados de la evaluación de impacto medioambiental y la comunicación de información sobre la decisión adoptada al término de la evaluación.

7. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42 se refiere a la consulta de las autoridades afectadas:

«Los Estados miembros designarán a las autoridades que deban ser consultadas 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.»

3 — C-41/11, EU:C:2012:103.

4 — Directiva 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), en la versión resultante del Reglamento (CE) n.º 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).

B. Derecho francés

8. El artículo L. 122-7 del Código francés del medioambiente (Code de l'environnement), en su versión resultante del Decreto n.º 2012-616, de 2 de mayo de 2012, relativo a la evaluación de determinados planes y documentos que pueden tener repercusiones en el medioambiente, establece:

«El organismo público responsable de la elaboración de un plan o un documento consultará a una autoridad administrativa estatal competente en materia de medioambiente, poniendo a su disposición el proyecto del plan o documento elaborado de conformidad con el artículo L. 122-4, junto con un informe medioambiental. [...]»

III. Asunto principal y petición de decisión prejudicial

9. La Association France Nature Environnement solicita al Conseil d'État (Consejo de Estado) francés que anule el Decreto n.º 2012-616.

10. En el referido procedimiento de control de normas, el Conseil d'État (Consejo de Estado) ya ha declarado que el Decreto impugnado no cumple con las exigencias que se desprenden de la Directiva 2001/42 según la interpretación del Tribunal de Justicia. En efecto, en el caso de determinados planes y programas se ha atribuido a la misma autoridad la competencia para elaborar y aprobar los planes y documentos, así como la competencia consultiva en materia medioambiental, pero no hay ninguna disposición que garantice que la competencia consultiva en materia medioambiental sea ejercida, en el seno de dicha autoridad, por una unidad dotada de autonomía real.

11. En opinión del Conseil d'État (Consejo de Estado), dicha situación es incompatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42, en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia.

12. El Conseil d'État (Consejo de Estado) considera que los efectos retroactivos de la anulación parcial del Decreto impugnado entrañarían el riesgo de que se cuestionase la legalidad de muchos planes y programas ejecutados en virtud del mismo, así como de muchas medidas adoptadas sobre la base de esos planes y programas, habida cuenta de la posibilidad que existe en Derecho administrativo francés de invocar, sin límite de tiempo, la ilegalidad de los actos jurídicos.

13. El Conseil d'État (Consejo de Estado) pretende evitar que esto suceda, por lo que remite al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe un juez nacional, órgano jurisdiccional ordinario para la aplicación del Derecho de la Unión, plantear en todos los casos una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para que éste determine si procede mantener en vigor provisionalmente las disposiciones que el órgano jurisdiccional nacional considere contrarias al Derecho de la Unión?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿la decisión que pudiera adoptar el Conseil d'État (Consejo de Estado) de mantener hasta el 1 de enero de 2016 los efectos de las disposiciones que considere ilegales contenidas en el artículo 1 del Decreto de 2 de mayo de 2012, relativo a la evaluación de determinados planes y documentos que pueden tener repercusiones en el medioambiente, estaría justificada, en particular, por una razón imperiosa relacionada con la protección del medioambiente?»

14. En el presente procedimiento, la Association France Nature Environnement, la República Francesa y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas y han intervenido en la vista oral celebrada el 24 de febrero de 2016.

IV. **Apreciación**

15. El Conseil d'État (Consejo de Estado) pregunta, en primer lugar, acerca de la posibilidad de no anular, provisionalmente, disposiciones declaradas contrarias al Derecho de la Unión, si bien, en realidad, no se trata de mantener las disposiciones en sí mismas, sino *sus efectos* frente al Derecho de la Unión, que goza de primacía. Tal es el objetivo explícito de la segunda cuestión prejudicial.

16. Por lo tanto, en primer lugar examinaré de qué efectos se trata (véase el epígrafe A), antes de exponer que sería incompatible con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia mantener dichos efectos (véase el epígrafe B). Por último, expondré cómo se ha de afrontar desde el punto de vista práctico el problema que ha motivado la petición de decisión prejudicial del Conseil d'État (Consejo de Estado). Sólo en este contexto se suscita, si acaso, la cuestión planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado) acerca de si procede o no acudir al Tribunal de Justicia (véase el epígrafe C).

A. Sobre los efectos de la disposición controvertida

17. El Conseil d'État (Consejo de Estado) desea mantener provisionalmente los efectos del artículo L. 122-7 del Código del medioambiente, conforme al cual el organismo responsable de la elaboración de un plan o de un documento debe consultar a una autoridad administrativa estatal competente en materia de medioambiente, poniendo a su disposición el proyecto del plan o documento elaborado de conformidad con el artículo L. 122-4, junto con un informe medioambiental. En esencia, esta disposición se corresponde con el tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42.

18. Pues bien, el Tribunal de Justicia ha resuelto que, si bien es lícito que la misma autoridad que ha preparado o adoptado un plan o un programa sea también consultada en relación con dicha medida con arreglo al artículo 6, apartado 3, dentro de la autoridad normalmente encargada de llevar a cabo la consulta en materia medioambiental se ha de organizar, al menos, una separación funcional, de modo que una unidad administrativa (a la que se ha de consultar) integrada en ella tenga una autonomía real.⁵

19. De ahí ha deducido el Conseil d'État (Consejo de Estado) que el artículo L. 122-7 del Código del medioambiente es incompatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42, pues no garantiza una autonomía suficiente de las unidades que han de ser consultadas internamente por las autoridades con motivo de la evaluación de planes y programas. No obstante, sí desea mantener los efectos de dicha disposición hasta tanto se adopte una nueva normativa que sea compatible con la Directiva 2001/42.

20. Si bien cabe plantearse la posibilidad de seguir aplicando provisionalmente dichas disposiciones procedimentales al evaluar nuevos planes o programas, ello carece de interés en la práctica. Sería incluso conveniente suspender dichas evaluaciones hasta que se haya garantizado suficientemente la autonomía de las unidades en cuestión.

21. Al Conseil d'État (Consejo de Estado) le preocupan ante todo los planes y programas ya adoptados, cuya evaluación medioambiental incluyó la consulta a unidades sin suficiente autonomía. Teme que tal falta de autonomía ponga en peligro la existencia de esos planes y programas.

⁵ — Sentencia Seaport (NI) y otros (C-474/10, EU:C:2011:681), apartado 43.

22. Dicho peligro puede plasmarse tanto en forma de demandas directas contra el respectivo plan o programa como en forma de impugnaciones incidentales. Estas últimas pueden plantearse con motivo de recursos contra resoluciones administrativas basadas en el plan o programa de que se trate; conforme a la información facilitada por el Conseil d'État (Consejo de Estado), el Derecho francés no establece para ello ningún límite temporal que permita oponerles el carácter firme⁶ de los planes o programas.

23. Cabría imaginar, por ejemplo, que un plan prohibiese actividades de construcción en determinadas zonas por razones de protección del medioambiente. Si, por este motivo, se desestima una solicitud de licencia de obra, el solicitante podría alegar, en un recurso posterior, que el plan adolece de un vicio de procedimiento porque las unidades internas de la autoridad consultadas antes de su adopción no gozaban de suficiente autonomía. Por lo tanto, si el plan fuese el único obstáculo para la autorización de la obra, probablemente el proyecto de obra debería ser aprobado.

24. Pero también sería posible, por ejemplo, que las asociaciones ecologistas impugnasen proyectos conformes con dicho plan o programa, alegando que, si las unidades internas de la autoridad consultadas hubiesen gozado de suficiente autonomía, el plan o programa habría incluido disposiciones de protección más estrictas.

25. El éxito que pudiera tener tal argumentación dependería, en primer lugar, de la legislación nacional, pues, aunque la Directiva 2001/42 exige la autonomía de las unidades que deben ser consultadas,⁷ no regula expresamente las consecuencias de una autonomía insuficiente.⁸

26. No obstante, las vías para invocar la autonomía que el Derecho de la Unión exige de las unidades consultadas no pueden ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no han de hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).⁹ Con arreglo al principio de efectividad, los órganos jurisdiccionales que conocen de dichos asuntos deben adoptar, sobre la base de su ordenamiento nacional, medidas dirigidas a suspender o a anular el plan o programa que haya sido adoptado sin cumplir la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42.¹⁰

27. Sin embargo, podría plantearse si la jurisprudencia sobre vicios de procedimiento es pertinente al aplicar la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental.¹¹

28. Conforme a dicha jurisprudencia, un vicio de procedimiento no exige la anulación de la decisión impugnada si al tribunal le es posible concluir —sin imponer en absoluto al demandante la carga de la prueba a este respecto, sino tomando en consideración, en su caso, los elementos de prueba aportados por el promotor del proyecto o por las autoridades competentes y, más generalmente, el

6 — Sobre la legalidad de los plazos de preclusión, véanse las sentencias Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544), apartado 19; Meilicke y otros (C-262/09, EU:C:2011:438), apartado 56, y BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731), apartado 28.

7 — Sentencia Seaport (NI) y otros (C-474/10, EU:C:2011:681), apartado 43.

8 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 42.

9 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 45.

10 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 46.

11 — Actualmente, Directiva 2011/92/UE 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), en la versión modificada por la Directiva 2014/52/CE del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO L 124, p. 1).

conjunto de los documentos del asunto que se le haya sometido— que la decisión impugnada no habría sido diferente sin el vicio de procedimiento invocado por el demandante.¹² Además, al llevar a cabo esta apreciación, el tribunal de que se trate habrá de prestar especial atención al grado de gravedad del vicio invocado.¹³

29. No obstante, sería preciso un análisis más detenido para saber si estas reflexiones referidas a autorizaciones individuales con arreglo a la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental se pueden trasladar realmente a los planes y programas, de carácter necesariamente más general, en los que por fuerza existen márgenes de apreciación más amplios que pueden verse influidos por las consultas. Esto no es algo que se deba analizar en abstracto en el presente procedimiento, sino atendiendo a procedimientos concretos relativos a planes o programas que ilustren las cuestiones que se suscitan en la práctica.

30. En consecuencia, el Conseil d'État (Consejo de Estado) teme, con razón, que la insuficiente autonomía de las unidades consultadas con motivo de la evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42 pueda comprometer la existencia de los planes y programas afectados.

B. Sobre el mantenimiento de los efectos de las disposiciones contrarias al Derecho de la Unión

31. Así se explica el objetivo de la petición de decisión prejudicial, que es saber si el Conseil d'État (Consejo de Estado) puede mantener los efectos de las normas francesas de transposición incompatibles con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42. Con ello pretende evitar que pueda cuestionarse la validez de los planes y programas adoptados en aplicación de las normas de transposición debido a su incompatibilidad con el Derecho de la Unión.

32. Pues bien, la cuestión de los efectos de las disposiciones de Derecho interno incompatibles con el Derecho de la Unión ya ha sido aclarada en gran medida. En efecto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho de la Unión y garantizar su plena eficacia dejando inaplicada cualquier disposición de Derecho nacional que conduzca al referido órgano jurisdiccional a dictar una resolución contraria al Derecho de la Unión.¹⁴ En ello se manifiesta la primacía del Derecho de la Unión.¹⁵

33. Por lo tanto, con la cuestión del Conseil d'État (Consejo de Estado) se pretende dilucidar si éste puede suspender con carácter provisional la efectividad de la exigencia de garantizar una suficiente autonomía de las unidades consultadas, que es de aplicación preferente, en favor de las disposiciones francesas, que no prevén tal autonomía.

34. A este respecto procede señalar que *sólo*¹⁶ *el Tribunal de Justicia*, con carácter excepcional, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, puede 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.¹⁷ En cambio, si los órganos jurisdiccionales nacionales estuviesen facultados para reconocer la primacía de las disposiciones del Derecho interno frente al Derecho de la Unión contrario a ellas, aunque fuese de forma simplemente provisional, se vería comprometida la validez uniforme del Derecho de la Unión.

12 — Sentencias Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 53, y Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartado 60.

13 — Sentencia Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 54.

14 — Sentencias Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartado 21/23; Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 45, y L (C-463/11, EU:C:2013:247), apartado 44.

15 — Véanse las sentencias Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartado 17; Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 53, e Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), apartado 52.

16 — Sentencia Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 67.

17 — Sentencias Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), apartados 71 a 75; Meilicke y otros (C-292/04, EU:C:2007:132), apartado 35, y Nelson y otros (C-581/10 y C-629/10, EU:C:2012:657), apartado 89.

35. Y el propio Tribunal de Justicia puede efectuar tal limitación únicamente en la misma sentencia que resuelve sobre la interpretación solicitada.¹⁸ Este principio garantiza la igualdad de trato de los Estados miembros y de los demás justiciables frente al Derecho de la Unión y cumple, de esa manera, las exigencias que impone el principio de seguridad jurídica.¹⁹

36. Para la petición de decisión prejudicial del Conseil d'État (Consejo de Estado) resulta materialmente de interés la interpretación que hizo el Tribunal de Justicia en la sentencia Seaport (NI) y otros. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no limitó los efectos de esa sentencia, y ahora ya no es posible hacerlo.

37. La sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne no justifica tampoco una excepción añadida a la primacía del Derecho de la Unión. Aunque en ella se habla de mantener determinados efectos de un acto nacional anulado,²⁰ con ello no se hace referencia a un acto materialmente contrario al Derecho de la Unión, sino a un acto adoptado infringiendo las disposiciones procedimentales del Derecho de la Unión.²¹

38. Por lo tanto, no es posible mantener los efectos de disposiciones nacionales de transposición de tal manera que se excluya la posibilidad de invocar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42, en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Seaport (NI) y otros, si los planes o programas fueron adoptados infringiendo dicha disposición.

C. Sobre el mantenimiento de los planes y programas adoptados en aplicación de disposiciones contrarias al Derecho de la Unión

39. No obstante, la petición de decisión prejudicial también se puede entender en el sentido de si el Conseil d'État (Consejo de Estado) puede decidir hoy mismo, al resolver sobre la compatibilidad de las disposiciones francesas de transposición de la Directiva 2001/42 con el Derecho de la Unión, acerca del mantenimiento de los planes y programas afectados y si para ello debe acudir al Tribunal de Justicia.

40. El fundamento para ello podría hallarse en la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, conforme a la cual puede autorizarse excepcionalmente a un órgano jurisdiccional a mantener determinados efectos de un plan o programa anulado, siempre que:

- éste 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 la Directiva 91/676 no permitan evitar los efectos perjudiciales sobre el medioambiente que se derivan 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 medioambiente, 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, vulnerando con ello el objetivo esencial de la citada Directiva, y

18 — Sentencias Barra y otros (309/85, EU:C:1988:42), apartado 142; Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463); Meilicke y otros (C-292/04, EU:C:2007:132), apartado 36, y Nelson y otros (C-581/10 y C-629/10, EU:C:2012:657), apartado 90.

19 — Sentencias Meilicke y otros (C-292/04, EU:C:2007:132), apartado 37, y Nelson y otros (C-581/10 y C-629/10, EU:C:2012:657), apartado 91.

20 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 58.

21 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartados 44 a 48.

— el mantenimiento excepcional de los efectos de tal acto sólo cubra el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que subsanen la irregularidad declarada.²²

41. A este respecto se plantean dos cuestiones. Por un lado, procede aclarar si es posible resolver acerca de tal mantenimiento en abstracto para todos los planes y programas o, como propone Francia, al menos para determinadas categorías de planes o programas (véase el epígrafe 2). Por otro lado, se ha de aclarar si es preciso remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia (véase el epígrafe 3). Pero, antes que nada, debe abordarse la cuestión de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial así entendida.

1. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial así entendida

42. Si se interpreta así la petición de decisión prejudicial, debe examinarse ante todo si es necesario darle respuesta para resolver el procedimiento principal, es decir, si es admisible con esa interpretación. En efecto, el Conseil d'État (Consejo de Estado) no está conociendo de un procedimiento cuyo objeto sea directamente la validez de planes o programas adoptados en infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42.

43. Sin embargo, el Conseil d'État (Consejo de Estado) ha expuesto que su apreciación de incompatibilidad de la legislación francesa de transposición con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42 puede comprometer la validez de determinados planes y programas. Por lo tanto, no está manifiestamente excluido que en su resolución pueda pronunciarse acerca de sus consecuencias sobre los planes y programas afectados.

44. Por consiguiente, también en este caso se aplica la presunción de pertinencia de las cuestiones prejudiciales remitidas,²³ de modo que son admisibles las dos cuestiones parciales antes desarrolladas.

2. Sobre el mantenimiento de todos los planes y programas afectados o de determinadas categorías de ellos

45. Como acertadamente señala la Comisión, el Tribunal de Justicia, en relación con la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental, ya ha rechazado regularizar con carácter general las autorizaciones adoptadas vulnerando exigencias procedimentales de dicha Directiva.²⁴ Los requisitos desarrollados en la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne para los planes y programas van en la misma línea, ya que admiten excepcionalmente el mantenimiento de los efectos de determinados actos jurídicos,²⁵ y al menos tres de los cuatro requisitos que allí se enumeran tienen como objetivo valorar cada acto jurídico concreto y las consecuencias de su anulación.

46. Así, conforme al segundo requisito, se ha de analizar si es necesario el mantenimiento *judicial* o si un acto adoptado posteriormente siguiendo el procedimiento adecuado ya ha establecido disposiciones suficientes en ese sentido.²⁶ A este respecto, procede señalar que una ulterior corrección de las deficiencias en la transposición legislativa de la Directiva 2001/42 no serviría para subsanar los vicios de procedimiento cometidos al adoptar los planes o programas, pues la autonomía suficiente de la unidad consultada no puede ser creada *a posteriori*. A los efectos de este requisito sólo son relevantes los planes o programas adoptados posteriormente siguiendo el procedimiento adecuado que sustituyan a las medidas que adolecen de vicios de procedimiento.

22 — C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 63.

23 — Sentencias Beck y Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391), apartado 22; Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), apartado 30, y Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 40.

24 — Sentencia Comisión/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), apartado 57.

25 — C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 58.

26 — Sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 60.

47. El tercer requisito se refiere a los perjuicios específicos para el medioambiente derivados de la anulación del acto.²⁷ Y para el cumplimiento del cuarto requisito se ha de calcular cuánto tiempo llevaría adoptar una medida sustitutoria siguiendo el procedimiento correcto.²⁸ Ambas cuestiones sólo pueden examinarse en relación con planes y programas concretos.

48. Por lo tanto, sólo en el caso concreto se puede decidir sobre el mantenimiento provisional de los planes o programas adoptados infringiendo las exigencias procedimentales de la Directiva 2001/42.

3. Sobre la necesidad de la petición de decisión prejudicial

49. Los tres requisitos de la sentencia *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* analizados hasta ahora no dependen de la interpretación del Derecho de la Unión, sino, esencialmente, de las circunstancias de hecho y del contenido de cada medida. Por lo tanto, en general pueden ser examinados por los órganos jurisdiccionales nacionales sin necesidad de una petición de decisión prejudicial.

50. A primera vista, parece que esto es particularmente evidente por lo que respecta al primer requisito establecido por el Tribunal de Justicia, esto es, que el acto nacional de que se trate constituya una medida de transposición adecuada de la Directiva 91/676.²⁹

51. El problema se plantea, no obstante, por el hecho de que el Conseil d'État (Consejo de Estado) tiene también en mente planes y programas que no transponen la Directiva 91/676. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si los órganos jurisdiccionales nacionales pueden mantener también medidas que persigan otros objetivos.

52. Como ya expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne*, al margen de la transposición de la Directiva 91/676 puede haber buenas razones para mantener un plan o programa, aunque fuese adoptado infringiendo la Directiva 2001/42, ya que su supresión podría causar una merma en la protección del medioambiente.³⁰ Y esto es así tanto para las medidas de transposición de la normativa de la Unión en materia de medioambiente como para las medidas de protección del medioambiente adoptadas por iniciativa estrictamente nacional.

53. Ahora bien, a mi parecer, en el presente procedimiento sería inadecuada una resolución del Tribunal de Justicia en ese sentido.

54. En primer lugar, no parece que en el procedimiento principal el Conseil d'État (Consejo de Estado) haya de pronunciarse realmente sobre el mantenimiento de planes o programas concretos, de modo que para su resolución no sería necesaria una declaración del Tribunal de Justicia en ese sentido.

55. En segundo lugar, la sentencia *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* fue adoptada por la Gran Sala del Tribunal de Justicia, la cual consideró oportuno limitar expresamente al asunto que debía resolverse entonces la posibilidad de mantener los planes o programas, concretamente limitarlo al mantenimiento de una medida de transposición de la Directiva 91/676 incorrectamente adoptada. Por tanto, la Sala Primera no debería hacer consideraciones mucho más amplias sin necesidad.

27 — Sentencia *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 61.

28 — Sentencia *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 62.

29 — Sentencia *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 59.

30 — C-41/11, EU:C:2011:822, puntos 42 y 43.

56. En tercer lugar, a mi parecer, la cautela de la Gran Sala estaba justificada. En el presente procedimiento habrían de hacerse consideraciones más amplias sobre el mantenimiento de los planes y programas sin el menor conocimiento de los intereses contrapuestos en el caso concreto. Asimismo, podría verse socavado el efecto útil de la Directiva 2001/42, y quizá también el de otras disposiciones procedimentales del Derecho de la Unión.

57. En consecuencia, en el estado actual del Derecho de la Unión sigue sin estar claro si también pueden mantenerse medidas adoptadas incorrectamente que no tenga por objeto transponer la Directiva 91/676. Por lo tanto, un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno está obligado, en virtud del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, a someter la cuestión al Tribunal de Justicia cuando se plantee el mantenimiento de tales medidas.

V. Conclusión

58. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

- «1) No es posible mantener los efectos de disposiciones nacionales de transposición de tal manera que se excluya la posibilidad de invocar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Seaport (NI) y otros (C-474/10, EU:C:2011:681), si los planes o programas fueron adoptados infringiendo dicha disposición.
- 2) Sobre la base de la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:13), los órganos jurisdiccionales nacionales pueden mantener provisionalmente los efectos de un plan o programa adoptado en infracción de la Directiva 2001/42 sólo en casos concretos.
- 3) En el estado actual del Derecho de la Unión, un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno está obligado, en virtud del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, a someter la cuestión al Tribunal de Justicia antes de ordenar el mantenimiento de los efectos de un plan o programa adoptado infringiendo la Directiva 2001/42, en caso de que dicha medida no tenga por objeto transponer la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.»