



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 7 de junio de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Artículo 2, letra a) — Concepto de “planes y programas” — Artículo 3 — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Perímetro de reparcelación urbana — Posibilidad de establecer excepciones a las normas urbanísticas — Modificación de los “planes y programas”»

En el asunto C-160/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, Bélgica), mediante resolución de 2 de febrero de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de marzo de 2017, en el procedimiento entre

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

y

Région wallonne,

con intervención de:

Commune d'Orp-Jauche,

Bodymat SA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, el Sr. A. Rosas, las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Sr. Thybaut, por los Sres. B. Cambier, F. Hans y J. Sambon, avocats;

* Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre de los Sres. De Coster y Romain, por los Sres. B. Cambier y F. Hans, avocats;
- en nombre de Bodymat SA, por los Sres. F. Evrard, M. Scholasse y F. Haumont, avocats;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, L. Van den Broeck y J. Van Holm, en calidad de agentes, asistidas por la Sra. B. Hendrickx, avocate;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nyman-Lindegren, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Hermes, F. Thiran y C. Zadra, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de enero de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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 (DO 2001, L 197, p. 30; en lo sucesivo, «Directiva EMEA»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre los Sres. Raoul Thybaut, Johnny De Coster y Frédéric Romain y la Région wallonne, sobre la validez de un decreto del Gobierno de dicha región, de 3 de mayo de 2012, por el que se determina un perímetro de reparcelación urbana relativo a una zona del municipio de Orp-Jauche (Bélgica) [*Moniteur belge* de 22 de mayo de 2012, p. 29488; en lo sucesivo, «Decreto impugnado»].

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del cuarto considerando de la Directiva EMEA:

«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 del 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.»

- 4 El artículo 1 de la referida Directiva, titulado «Objetivos», dispone lo siguiente:

«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.»

5 El artículo 2 de la referida Directiva está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la [Unión] 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;
- b) evaluación medioambiental: la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9;

[...]».

6 A tenor del artículo 3 de la Directiva EMEA, titulado «Ámbito de aplicación»:

«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 [2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1); en lo sucesivo, “Directiva ERMA”] [...]

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.

[...]»

7 El artículo 5 de la Directiva EMEA, titulado «Informe medioambiental», precisa en su apartado 3 lo siguiente:

«Para proporcionar la información indicada en el anexo I, podrá utilizarse la información pertinente disponible sobre los efectos medioambientales de los planes y programas que se haya obtenido en otras fases del proceso de decisión o por vía de otro acto legislativo comunitario.»

- 8 El artículo 6 de la referida Directiva, titulado «Consultas», dispone lo siguiente:
- «1. El proyecto de plan o programa y el informe medioambiental elaborado de conformidad con el artículo 5 se pondrán a disposición de las autoridades contempladas en el apartado 3 y del público.
 2. A las autoridades contempladas en el apartado 3 y al público mencionado en el apartado 4 se le dará, con la debida antelación, la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe medioambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa.
 3. 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.
 4. Los Estados miembros determinarán de qué público se trata a efectos del apartado 2, incluyéndose al público afectado o susceptible de ser afectado por el proceso de toma de decisiones derivado de la presente Directiva o que tenga un interés en dicho proceso, incluidas las correspondientes organizaciones no gubernamentales, como las que promueven la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas.
 5. Los Estados miembros establecerán las modalidades de información y consulta a las autoridades y al público.»
- 9 El artículo 11 de la Directiva EMEA, titulado «Relación con otros actos legislativos comunitarios», establece en su apartado 1 lo siguiente:
- «La evaluación medioambiental realizada de conformidad con la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria.»
- 10 En virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva ERMA, los Estados miembros determinarán si los proyectos enumerados en el anexo II de dicha Directiva deben ser objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10 de la referida Directiva. Entre los proyectos comprendidos en el epígrafe 10 de dicho anexo, titulado «proyectos de infraestructura» figuran, en el punto b), los «proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos».

Derecho belga

- 11 El artículo 1 del Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie [Código Valón de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Patrimonio y Energía, en su versión aplicable a los hechos objeto del litigio principal (en lo sucesivo, «Código de Ordenación del Territorio»)], dispone, en su apartado 3: «La ordenación del territorio y el urbanismo se determinarán por los planes y reglamentos siguientes:
- 1.º los planes de sector;
 - 2.º los planes municipales de ordenación;
 - 3.º los reglamentos regionales de urbanismo;
 - 4.º las ordenanzas municipales de urbanismo.»

12 El artículo 127 de dicho Código precisa:

«§ 1. [...] la licencia [urbanística] será concedida por el Gobierno o el funcionario delegado:

8.º cuando se refiera a actuaciones y obras situadas en un perímetro de reparcelación urbana; el perímetro será aprobado por el Gobierno; a iniciativa o a propuesta del consejo municipal o funcionario delegado [...]; salvo cuando proponga el perímetro, el consejo municipal transmitirá su dictamen dentro de un plazo de cuarenta y cinco días desde que lo solicite el funcionario delegado; en su defecto, el dictamen se estimará favorable; cuando el dictamen sea desfavorable, el procedimiento no proseguirá; el perímetro se refiere a todo proyecto urbanístico de recalificación y desarrollo de actividades urbanas que requiera la creación, modificación, ampliación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos; el proyecto de perímetro y la evaluación de los efectos relativos al proyecto de urbanismo se someterán previamente a las medidas especiales de publicidad y a consulta de la comisión municipal, si esta existe, de conformidad con las modalidades previstas en el artículo 4; el órgano de gobierno municipal transmitirá su dictamen dentro de un plazo de setenta días a contar desde la recepción de la solicitud del funcionario delegado; en su defecto, el dictamen se considerará favorable; al término de la realización del proyecto o a propuesta del consejo municipal o del funcionario delegado, el Gobierno derogará o modificará el perímetro; el decreto en el que se determine, modifique o derogue el perímetro será publicado mediante mención en el *Moniteur belge*;

[...]

§ 3. Siempre que la solicitud se haya sometido previamente a las medidas especiales de publicidad determinadas por el Gobierno, así como a la consulta obligatoria del artículo 4, párrafo primero, número 3, cuando se trate de actos y trabajos previstos en el artículo 1, párrafo primero, números 1, 2, 4, 5, 7 y 8, y respeten, estructuren o recompongan las líneas forzosas del paisaje, la licencia podrá concederse apartándose del plan de sector, de un plan municipal de ordenación, de una ordenanza municipal de urbanismo o de un plan de estructuración.»

13 El artículo 181, párrafos primero y cuarto, del Código de Ordenación del Territorio establece:

«El Gobierno podrá decretar la utilidad pública de la expropiación de los inmuebles comprendidos:

[...]

5.º en un perímetro de reparcelación urbana;

[...]

En un perímetro de reparcelación urbana, pese a la falta de un plan municipal de reordenación, podrá aplicarse el artículo 58, párrafos tercero a sexto.»

14 El artículo 58, párrafos tercero a sexto, de dicho Código, establece:

«Podrán actuar como administración o entidad expropiante: la región, las provincias, los municipios, las empresas municipales autónomas, las entidades intermunicipales que tengan por objeto social la ordenación del territorio o la vivienda y los establecimientos públicos y organismos habilitados por ley o decreto para expropiar por causa de utilidad pública.

Cuando la expropiación prevista tenga por objeto ordenar una parte del territorio destinado a ser objeto de licencias de obra o de urbanización a fin de construir inmuebles de viviendas o comercio, el propietario o los propietarios en poder de más de la mitad de los terrenos comprendidos dentro de dicho territorio, podrán solicitar que se les encargue, dentro de los plazos y en las condiciones

establecidas por el poder expropiador y siempre que justifiquen tener recursos suficientes, la ejecución de las obras que requiere dicha ordenación, así como las operaciones de recalificación y de reparcelación.

So pena de caducidad, dicha solicitud deberá presentarse en plazo de tres meses desde la publicación en el *Moniteur belge* del decreto gubernamental por el que se aprueba el plan de expropiación.

Cuando la expropiación tenga la finalidad de organizar la ordenación de una parte del territorio afectado a un destino particular en virtud del artículo 49, párrafo primero, número 2, el propietario o los propietarios podrán, en las condiciones antes establecidas, solicitar que se les encargue la ejecución de los trabajos de ordenación.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 15 El 27 de abril de 2009, el ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial (Ministro valón de la vivienda, los transportes y el desarrollo territorial, Bélgica) decretó un perímetro de reparcelación urbana (en lo sucesivo, «PRU») relativo al centro de Orp-le-Petit, localidad perteneciente al municipio de Orp-Jauche (Bélgica). El Conseil d'État, que conocía de tres recursos dirigidos contra dicho Decreto, lo anuló mediante sentencia de 3 de junio de 2010.
- 16 A raíz de dicha anulación, Bodymat presentó un nuevo proyecto para la zona con una extensión prevista de 40 000 m² de PRU. Dicha sociedad proponía que los antiguos edificios industriales situados en el centro de Orp-le-Petit «volvieron a acondicionarse» en torno a un comercio de bricolaje, un comercio de alimentación y otros pequeños comercios complementarios, y que el conjunto comercial se completase con «viviendas adosadas» y una nueva carretera conectada con la red existente y un espacio destinado a aparcamiento.
- 17 Del Decreto impugnado se desprende que el proyecto de PRU iba acompañado de una evaluación del impacto medioambiental realizada siguiendo el formato de un estudio de impacto elaborado por un despacho de estudios y asesoramiento en materia medioambiental.
- 18 Mediante reunión de 22 de diciembre de 2010, el Consejo municipal de Orp-Jauche adoptó el PRU para el centro de Orp-le-Petit y transmitió todo el expediente al funcionario delegado (Bélgica) para que se prosiguiera con el procedimiento de elaboración de conformidad con el artículo 127, apartado 1, párrafo primero, número 8, del Código de Ordenación del Territorio.
- 19 Mediante dictamen de 6 de junio de 2011, el funcionario delegado propuso la aprobación del PRU.
- 20 El 3 de mayo de 2012, el Gobierno valón (Bélgica) aprobó, mediante el Decreto impugnado, el PRU de que se trata.
- 21 Los demandantes en el litigio principal, particulares que residen en las proximidades de la zona afectada por el PRU, interpusieron ante el Conseil d'État un recurso dirigido a la anulación del Decreto impugnado. Consideran que el estudio de impacto medioambiental realizado en el presente asunto no cumple los requisitos de la Directiva EMEA, al ser incompleto, erróneo e irregular. En su opinión, un PRU está comprendido dentro del concepto de «planes y programas», en el sentido de la referida Directiva, y que esta ha sido objeto de una transposición incorrecta en el Derecho belga.
- 22 En respuesta, Bodymat, parte coadyuvante en el litigio principal, alega que un PRU únicamente tiene por objeto determinar un perímetro y que no forma parte de los instrumentos que han de ser objeto de la evaluación de impacto medioambiental prevista por la Directiva EMEA.

- 23 El órgano jurisdiccional remitente considera que el examen del carácter fundado del recurso en el litigio principal hace necesario que se determine previamente la naturaleza y el alcance de un PRU.
- 24 Dicho órgano jurisdiccional subraya que la única finalidad de un PRU es determinar un perímetro, es decir, los límites de una zona geográfica en la que puede ejecutarse un «proyecto urbanístico de recalificación y desarrollo de actividades urbanas que requiera la creación, modificación, ampliación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos».
- 25 El referido órgano jurisdiccional señala, además, que un PRU es distinto de un proyecto urbanístico, aunque este constituya una condición previa para la adopción de un PRU. Por lo tanto, un proyecto urbanístico podría, después de la adopción de un PRU, ser modificado o adaptado, pero seguiría requiriendo una evaluación del impacto medioambiental de conformidad con la normativa que regula la materia.
- 26 Tras estas indicaciones, el órgano jurisdiccional remitente expone las consecuencias jurídicas que lleva consigo la adopción de un PRU. En primer lugar, se modifica la autoridad facultada para expedir las licencias de urbanismo. En segundo lugar, el artículo 127, apartado 3, del Código de Ordenación del Territorio establece que esas licencias expedidas para la zona geográfica delimitada de este modo, pueden apartarse del plan de sector, del plan municipal de ordenación del territorio, de una ordenanza municipal de urbanismo o de un plan de estructuración. En tercer lugar, el Gobierno puede declarar de utilidad pública, según las modalidades determinadas por el Código de Ordenación del Territorio, la expropiación de los inmuebles comprendidos en un PRU.
- 27 Dicho órgano jurisdiccional señala que las molestias que los demandantes en el litigio principal temen que se produzcan tan solo podrán concretizarse con la realización del proyecto de urbanismo. Pues bien, el Decreto impugnado no autoriza directamente el referido proyecto, ya que este está sujeto a distintas autorizaciones, y cada una de ellas requerirá que se realice una evaluación del impacto medioambiental. El referido órgano jurisdiccional señala, sin embargo, que el Decreto impugnado es un presupuesto indispensable para la ejecución del referido proyecto. En efecto, una vez adoptado el PRU, las autorizaciones que requiere el proyecto de urbanismo subsiguiente pueden expedirse con arreglo a un procedimiento específicamente determinado por el Código de Ordenación del Territorio.
- 28 Por lo tanto, según el referido órgano jurisdiccional, la adopción de un PRU tiene el efecto de modificar el marco jurídico, puesto que este permite la ordenación de un barrio en aplicación de un procedimiento particular, que puede tener efectos adversos para personas como los demandantes en el litigio principal.
- 29 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta al mismo tiempo, aunque por razones diferentes, sobre la conformidad del artículo 127, apartado 1, número 8, del Código de Ordenación del Territorio, tanto con la Constitución belga como con el Derecho de la Unión.
- 30 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y, mediante una misma resolución, plantear a la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) y al Tribunal de Justicia, respectivamente, la cuestión de si la normativa controvertida en el litigio principal es contraria a la Constitución belga y si el PRU constituye un plan o programa en el sentido de la Directiva EMEA, precisando que únicamente plantearía efectivamente la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia después de la eventual confirmación, por parte del Tribunal Constitucional, de que la normativa no es contraria a la Constitución belga.
- 31 Mediante sentencia de 16 de junio de 2016, el Tribunal Constitucional declaró que el artículo 127, apartado 1, párrafo primero, número 8, el artículo 127, apartado 3, el artículo 181, párrafo primero, número 5, y el artículo 181, párrafo cuarto, del Código de Ordenación del Territorio no son contrarios a la Constitución belga, siempre que «las excepciones que permite el artículo 127, apartado 3, [se interpreten] de manera restrictiva y [que] su aplicación [esté] debidamente motivada, y

ello aunque el autor del Decreto no haya establecido en la disposición de que se trata, en lo que respecta a las licencias concedidas en aplicación de un PRU, que dichas excepciones pueden autorizarse con carácter extraordinario».

- 32 A raíz de dicha sentencia, el Consejo de Estado remitió al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial que iba dirigida a él.
- 33 La cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia está redactada en los siguientes términos:

«¿Debe interpretarse el artículo 2, letra a), de la Directiva [EMEA] en el sentido de que el concepto de “planes y de programas” comprende un perímetro previsto por una disposición legislativa y adoptado por una autoridad regional,

- cuya única finalidad es determinar los límites de una zona geográfica en la que puede ejecutarse un proyecto urbanístico, entendiéndose que dicho proyecto, que debe perseguir un objetivo determinado —en el presente asunto, la recalificación y el desarrollo de actividades urbanas, que requieren la creación, modificación, ampliación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos—, fundamenta la adopción del perímetro, que por tanto entraña la aceptación del principio de dicho proyecto, si bien este aún ha de ser objeto de licencia, lo que requiere una evaluación de los efectos,
- cuyo efecto, desde el punto de vista del procedimiento, consiste en que las solicitudes de licencia para actuaciones u obras ubicadas en dicho perímetro pueden acogerse a un procedimiento excepcional, entendiéndose que las normas urbanísticas aplicables a los terrenos de que se trate antes de la adopción del perímetro siguen siendo de aplicación, si bien este procedimiento puede facilitar la obtención de una excepción a dichas normas,
- y que disfruta de una presunción de utilidad pública para la realización de expropiaciones en el marco del plan de expropiación adjunto?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 34 Ha de señalarse de entrada que, si bien la cuestión prejudicial se refiere únicamente al artículo 2, letra a), de la Directiva EMEA, tal como alegan varios participantes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, la petición de decisión prejudicial tiene por objeto en igual medida que se determine tanto si un PRU como el controvertido en el litigio principal está comprendido en el concepto de «planes y programas», en el sentido de dicha disposición, como si dicho acto se encuentra entre los que deben someterse a una evaluación del impacto medioambiental en el sentido del artículo 3 de dicha Directiva.
- 35 Pues bien, la circunstancia de que un órgano jurisdiccional nacional, desde un punto de vista formal, haya planteado una petición de decisión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia proporcione a dicho órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación que puedan serle útiles para resolver el asunto de que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular las cuestiones prejudiciales. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de datos aportados por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los puntos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, habida cuenta del objeto del litigio (sentencia de 22 de junio de 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, apartado 72 y jurisprudencia citada).

- 36 A este respecto, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva EMEA establece la regla de que una evaluación medioambiental debe efectuarse para todos los planes y programas enunciados en dicha disposición, mientras que la excepción que figura en el artículo 3, apartado 3 de dicha Directiva supedita tal evaluación a la condición de que los Estados miembros hayan determinado, para los planes allí mencionados, que pueden tener impactos considerables sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de abril de 2013, L, C-463/11, EU:C:2013:247, apartado 32).
- 37 Por lo tanto, debe entenderse la cuestión prejudicial en el sentido de que con ella se solicita esencialmente que se dilucide si el artículo 2, letra a), así como el artículo 3 de la Directiva EMEA deben interpretarse en el sentido de que un PRU, como el controvertido en el litigio principal, que únicamente tiene por objeto delimitar una zona geográfica en cuyo interior podrá realizarse un proyecto urbanístico dirigido a la recalificación y al desarrollo de actividades urbanas y que requiere la creación, modificación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos para cuya ejecución podrán establecerse excepciones a determinadas normas urbanísticas, está comprendido en el concepto de «planes y programas» que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, en el sentido de dicha Directiva, y debe ser objeto de evaluación de los efectos medioambientales.
- 38 Con carácter previo, procede recordar que, como se desprende del considerando 4 de la Directiva EMEA, la evaluación medioambiental es un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas.
- 39 Además, a tenor de su artículo 1, la citada 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 dicha Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, apartado 47).
- 40 Por último, habida cuenta de la finalidad de la citada Directiva, consistente en garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente, las disposiciones que delimitan su ámbito de aplicación, y concretamente las que contienen las definiciones de los actos a los que la Directiva se refiere, deben interpretarse en sentido amplio (sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 40, y jurisprudencia citada).
- 41 Procede responder a la cuestión prejudicial a la luz de las consideraciones anteriores.
- 42 En primer lugar, el artículo 2, letra a), de la Directiva EMEA define los «planes y programas» a que se refiere como aquellos que cumplen dos requisitos acumulativos, a saber, por una parte, haber sido elaborados o adoptados por una autoridad nacional, regional o local, o elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por un parlamento o gobierno y, por otra, ser exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.
- 43 El Tribunal de Justicia ha interpretado dicha disposición en el sentido de que deben considerarse «exigidos», en el sentido y para la aplicación de la Directiva EMEA y, por tanto, sometidos a la evaluación de sus efectos en el medio ambiente en las condiciones que esta determina, los planes y programas cuya adopción se inscriba en el marco de disposiciones legales o reglamentarias nacionales, que determinarán las autoridades competentes para adoptarlos y el procedimiento de elaboración (sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 31).
- 44 En el presente asunto, se desprende de las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente que el Decreto impugnado ha sido adoptado por una autoridad regional sobre la base del artículo 127 del Código de Ordenación del Territorio.

- 45 Por lo tanto, se cumplen los requisitos enumerados en el apartado 42 de la presente sentencia.
- 46 En segundo lugar, debe destacarse que, a tenor del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EMEA, serán objeto de evaluación medioambiental sistemática los planes y programas que, por una parte, se elaboren con respecto a determinados sectores y que, por otra, establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 2010, *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:355, apartado 43).
- 47 Por lo que respecta al primero de estos requisitos, del tenor del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EMEA resulta que dicha disposición se refiere, en particular, el sector de «la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo».
- 48 El hecho de que esta disposición se refiera tanto a la «ordenación del territorio» como a la «utilización del suelo» indica claramente que el sector al que se refiere dicha norma no se limita a la utilización del suelo, entendida en sentido estricto, a saber, la división del territorio en zonas y la definición de las actividades permitidas en el interior de dichas zonas, sino que ese sector tiene necesariamente un ámbito más amplio.
- 49 Un PRU, como el controvertido en el litigio principal, debido a la vez a su tenor y a su objeto, que permite apartarse de normas urbanísticas relativas a las construcciones y a la ordenación del territorio, está comprendido en el sector «de la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la referida Directiva.
- 50 En lo que respecta al segundo de los requisitos mencionados en el apartado 46 de la presente sentencia, para determinar si un PRU como el controvertido en el litigio principal define el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA, debe examinarse el contenido y la finalidad del acto, habida cuenta del alcance de la evaluación medioambiental de los proyectos, tal como se prevé en dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 2010, *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:355, apartado 45).
- 51 Entre los proyectos enumerados en el anexo II de la Directiva ERMA figuran, en el título 10, los proyectos de infraestructura, que comprenden, en la letra b) de dicho título, los proyectos de urbanizaciones.
- 52 De la redacción del artículo 127 del Código de Ordenación del Territorio se desprende que un PRU, como el controvertido en el litigio principal, tiene por objeto determinar el perímetro de una zona geográfica en la que puede realizarse un «proyecto urbanístico de recalificación y desarrollo de actividades urbanas que requiera la creación, modificación, ampliación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos».
- 53 Por lo tanto, por su contenido y su finalidad, tal acto, en la medida en que supone la realización de proyectos de infraestructura, en general, y de proyectos de urbanización, en particular, contribuye a la ejecución de los proyectos enumerados en el referido anexo.
- 54 Respecto a la cuestión de si un acto como el impugnado establece el marco para la ejecución de tales proyectos en el futuro, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «planes y programas» comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (sentencia de 27 de octubre de 2016, *D'Oultremont y otros*, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 49 y jurisprudencia citada).

- 55 A este respecto, el concepto de «conjunto significativo de criterios y condiciones» debe entenderse de manera cualitativa y no cuantitativa. En efecto, es necesario atajar posibles estrategias dirigidas a eludir las obligaciones establecidas por la Directiva EMEA que podrían concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de esta Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 56 En el presente asunto, se desprende de las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente que si un PRU, como el controvertido en el litigio principal, no contiene por sí mismo normas positivas, permite, no obstante, establecer excepciones a normas urbanísticas existentes. Dicho órgano jurisdiccional precisa, en efecto, que la delimitación del PRU por el Decreto impugnado supone la aceptación de principio del proyecto de urbanismo futuro, el cual podrá realizarse mediante una concesión más fácil de las excepciones de las normas urbanísticas vigentes. En este contexto, señala que, en virtud del artículo 127, apartado 3, del Código de Ordenación del Territorio y en las condiciones en él establecidas, las licencias de urbanismo expedidas para la zona geográfica delimitada por el PRU pueden apartarse del plan de sector, de un plan de ordenación municipal y de una ordenanza municipal de urbanismo.
- 57 A este respecto, dado que el plan de sector, el plan de ordenación municipal y la ordenanza municipal de urbanismo constituyen, por sí mismos, planes y programas en el sentido de la Directiva EMEA, un PRU como el controvertido en el litigio principal, en la medida en que modifica el marco establecido por dichos planes, debe recibir la misma calificación y estar sujeto al mismo régimen jurídico.
- 58 Por lo tanto, aunque tal acto no contenga ni pueda contener normas positivas, la facultad que establece de permitir obtener más fácilmente excepciones a las normas urbanísticas vigentes modifica el marco jurídico y hace que el PRU controvertido en el litigio principal quede comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, letra a), y del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EMEA.
- 59 A la vista de dichos elementos, cuya realidad y alcance con respecto al acto de que se trata incumbe apreciar al órgano jurisdiccional remitente, ha de considerarse que un acto, como el controvertido en el litigio principal, está comprendido dentro del concepto de «planes y programas», en el sentido de los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EMEA, y debe someterse a una evaluación del impacto medioambiental.
- 60 En tercer y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, si bien la delimitación del PRU conlleva la aceptación de principio del proyecto urbanístico, este deberá ser todavía objeto de licencias que requerirán una evaluación del impacto medioambiental en el sentido de la Directiva ERMA.
- 61 Procede recordar que el objetivo esencial de la Directiva EMEA consiste en someter los «planes y programas» que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente a una evaluación medioambiental durante su elaboración y antes de su adopción (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 62 En este contexto, como señaló la Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones, se desprende del artículo 6, apartado 2, de la citada Directiva que la evaluación medioambiental debe realizarse lo antes posible para que sus resultados puedan ser tenidos en cuenta en las eventuales decisiones, pues es en esa fase en la que pueden analizarse las diferentes ramas de la alternativa y pueden tomarse decisiones estratégicas.

- 63 Por otra parte, si bien el artículo 5, apartado 3, de la Directiva EMEA establece la posibilidad de utilizar la información útil obtenida a otros niveles de decisión o en virtud de otros instrumentos legislativos de la Unión, el artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva precisa que una evaluación medioambiental realizada de conformidad con la misma se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva ERMA.
- 64 Además, una evaluación del impacto medioambiental efectuada en virtud de la Directiva ERMA no dispensa de la obligación de efectuar la evaluación medioambiental que exige la Directiva EMEA a fin de responder a los aspectos medioambientales particulares de la misma.
- 65 En la medida en que un decreto como el controvertido en el litigio principal conlleva, como se ha señalado en el apartado 60 de la presente sentencia, una modificación del marco jurídico de referencia ofreciendo, sin limitación, la posibilidad de apartarse de las reglas urbanísticas para todos los proyectos que se ejecuten posteriormente en la zona geográfica de que se trate, puede tener un impacto considerable en el medio ambiente. Por lo tanto, sin perjuicio de la verificación que ha de efectuar el órgano jurisdiccional remitente, la alteración del impacto previamente evaluado hace necesaria una nueva evaluación del impacto medioambiental.
- 66 Una consideración como esta mantiene el efecto útil de la Directiva EMEA, al garantizar que los posibles efectos significativos en el medio ambiente sean objeto de una evaluación de impacto medioambiental.
- 67 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 2, letra a), y el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EMEA deben interpretarse en el sentido de que un decreto por el que se establece un PRU que únicamente tiene por objeto delimitar una zona geográfica en cuyo interior podrá realizarse un proyecto urbanístico dirigido a la recalificación y el desarrollo de actividades urbanas y que requiere la creación, modificación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos para cuya ejecución podrán establecerse excepciones a determinadas normas urbanísticas, está comprendido, debido a dicha facultad de establecer excepciones, en el concepto de «planes o programas» que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido de dicha Directiva y tiene que ser objeto de una evaluación de los efectos medioambientales.

Costas

- 68 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

El artículo 2, letra a), y el artículo 3, apartados 1 y 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, deben interpretarse en el sentido de que un decreto por el que se establece un perímetro de reparcelación urbana que únicamente tiene por objeto delimitar una zona geográfica en cuyo interior podrá realizarse un proyecto urbanístico dirigido a la recalificación y el desarrollo de funciones urbanas y que requiere la creación, modificación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos para cuya ejecución podrán establecerse excepciones a determinadas normas urbanísticas, está comprendido, debido a dicha facultad de poder establecer excepciones, en el concepto de

«planes o programas» que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido de dicha Directiva y tiene que ser objeto de una evaluación de los efectos medioambientales.

Firmas