



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 10 de septiembre de 2015\*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente — Régimen de protección del monte Himeto — Procedimiento de modificación — Aplicabilidad de esta Directiva — Plan director y programa de protección del medio ambiente del área metropolitana de Atenas»

En el asunto C-473/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), mediante resolución de 19 de septiembre de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de octubre de 2014, en el procedimiento entre

**Dimos Kropias Attikis**

e

**Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidente de Sala, y el Sr. M. Safjan y la Sra. A. Prechal (Ponente),  
Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Dimos Kropias Attikis, por el Sr. A. Papakonstantinou, dikigoros;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. A. Alefanti, V. Pelekou y S. Lekkou, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Wilms y la Sra. M. Patakia, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones; dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: griego.

## Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 3 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 L 197, p. 30).
- 2 Esta petición se presentó en el marco del recurso interpuesto por el Dimos Kropias Attikis (Ayuntamiento de Kropias en Ática) contra el Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (Ministro del Medio Ambiente, de la Energía y del Cambio climático) mediante el que solicita la anulación del Decreto presidencial n° 187/2011, de 14 de junio de 2011, por el que se establecen medidas de protección de la zona del monte Himeto (Ymittos) y de los parques metropolitanos de Goudi y de Ilisia (FEK D' 187/16.06.2011; en lo sucesivo, «Decreto controvertido»).

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

#### Directiva 2001/42

- 3 Los considerandos 10 y 19 de la Directiva 2001/42 disponen lo siguiente:
  - «(10) Todos los planes y programas preparados para una serie de sectores y que establecen un marco para la futura autorización de proyectos enumerados en los anexos I y II de la 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), en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5)], [...] parecen tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, como norma, deben quedar sujetos a una sistemática evaluación medioambiental. Cuando establezcan el uso de pequeñas zonas a escala local [...], sólo se evaluarán cuando los Estados miembros determinen que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente.
  - [...]
  - (19) Cuando la obligación de efectuar una evaluación de los efectos sobre el medio ambiente se derive a la vez de la presente Directiva y de otras normas legislativas comunitarias, como la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [DO L 103, p. 1, en su versión consolidada por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 (DO 2010, L 20, p. 7)], la Directiva 92/43/CEE [del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7)] [...], y con objeto de evitar duplicaciones, los Estados miembros podrán disponer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la correspondiente legislación comunitaria.»
- 4 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2001/42, ésta 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 esta 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 Directiva 2001/42 dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- a) planes y programas: los planes y programas [...] 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 referida Directiva, 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 85/337/CEE, o
- b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

[...]»

7 El artículo 11 de la Directiva 2001/42, titulado «Relación con otros actos legislativos comunitarios», dispone en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

«1. 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.

2. Para aquellos planes y programas para los que existe obligación de efectuar una evaluación de sus efectos en el medio ambiente a la vez en virtud de la presente Directiva y de otras normas comunitarias, los Estados miembros podrán establecer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la legislación comunitaria correspondiente, con objeto, entre otras cosas, de evitar la duplicación de las evaluaciones.»

Directiva 92/43

- 8 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 dispone:

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

- 9 El artículo 7 de esta Directiva establece:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

*Derecho griego*

Decisión ministerial conjunta 107017/2006

- 10 El artículo 1 de la Decisión ministerial conjunta 107017/2006, de 28 de agosto de 2006 (FEK B' 1225/05.09.2006), dispone:

«La presente decisión tiene por objeto dar cumplimiento a las disposiciones de la Directiva [2001/42], con el fin de garantizar, en el marco de un desarrollo equilibrado, la integración de aspectos medioambientales en la adopción de planes o programas, estableciendo las medidas, requisitos y procedimientos necesarios para la evaluación de los efectos que éstos puedan causar en el medio ambiente, y promover de este modo el desarrollo sostenible y un nivel elevado de protección medioambiental.»

- 11 El artículo 3, apartado 1, letra b), de la referida Decisión ministerial conjunta establece:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2, la evaluación medioambiental estratégica se llevará a cabo antes de la adopción de un plan o programa o del inicio del procedimiento legislativo correspondiente en lo que concierne a los planes o programas de carácter nacional, regional, provincial o local que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y, en particular:

[...]

- b) los planes y programas que se apliquen en todo o en parte a zonas incluidas en la parte nacional de la Red Ecológica Europea Natura 2000 [Lugares de Importancia Comunitaria (en lo sucesivo, "LIC") y a zonas de protección especial (en lo sucesivo, "ZPE")] que puedan verse afectadas significativamente. Quedan excluidos los planes de gestión y los programas de actuación directamente relacionados con la gestión y la protección de dichas zonas o que sean necesarios a tales efectos.

Con el fin de determinar si los planes y programas a los que se refiere el apartado anterior [...] pueden tener efectos significativos en las zonas incluidas en la parte nacional de la Red Ecológica Europea Natura 2000 [LIC y ZPE], y en consecuencia, si deben ser objeto de un procedimiento de evaluación medioambiental estratégica, debe seguirse el procedimiento de control medioambiental del artículo 5, apartado 2.»

12 El artículo 5, apartado 1, de la Decisión ministerial conjunta 107017/2006 tiene la siguiente redacción:

«Los planes y programas a los que se refiere el artículo 3, apartados 1, letra b), y 2, se someterán a un procedimiento de control medioambiental con el fin de que la autoridad competente contemplada en el apartado 3 determine con arreglo a lo establecido en dicho artículo si el plan o programa en cuestión puede tener efectos significativos en el medio ambiente y debe en consecuencia ser objeto de una evaluación medioambiental estratégica [...]».

#### Normativa sobre la ordenación territorial del área metropolitana de Atenas

13 La Ley nº 1515/1985, por la que se establece el plan director y el programa de protección del medio ambiente del área metropolitana de Atenas, cuyas disposiciones fueron codificadas mediante el Decreto presidencial de 14 de julio de 1999 por el que se establece el Código general de urbanismo, estableció un plan director de urbanismo para el área metropolitana de Atenas (en lo sucesivo, «PDU») y un programa de protección del medio ambiente.

14 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Ley nº 1515/1985, el PDU abarca todos los objetivos, orientaciones, programas y medidas considerados por dicha Ley como elementos necesarios para la ordenación del territorio y el urbanismo de Atenas y de su área metropolitana en el marco de los planes quinquenales de desarrollo económico y social.

15 De conformidad con el artículo 4, apartado 3, de la referida Ley, los Decretos presidenciales adoptados en virtud de dicho artículo tienen como finalidad completar, precisar, clarificar y modificar particularmente el PDU y el programa de protección del medio ambiente, sin que puedan, no obstante, modificar sus objetivos y las orientaciones.

#### Normativa relativa a la protección del monte Himeto

16 El monte Himeto está amparado por distintos regímenes de protección establecidos por el Derecho nacional. El Decreto presidencial de 31 de agosto de 1978 estableció por primera vez un régimen completo de protección de dicho monte, que establecía dos zonas de protección (A y B) y fijaba los usos autorizados para cada una de ellas.

17 Además, habida cuenta de su gran biodiversidad en lo que concierne, en particular, a su flora y a su fauna aviaria, el lugar del monte Himeto fue incluido en la lista LIC, con arreglo a la Directiva 92/43, bajo la denominación «Ymittos — Aisthitiko Dasos Kaisarianis — Limni Vouliagmenis» (GR 3000006), y como ZPE, con arreglo a la Directiva 2009/147, bajo la denominación «Oros Ymittos» (código GR 3000015). El referido monte también fue designado zona especial de conservación en el sentido de la Directiva 92/43.

18 Con el fin de mejorar la protección del monte Himeto y de adecuar la normativa anterior pertinente a las disposiciones del PDU, el Organismo del plan director y de la protección del medio ambiente del área metropolitana de Atenas, creado en virtud del artículo 5 de la Ley nº 1515/1985, inició el procedimiento de modificación del Decreto presidencial de 31 de agosto 1978.

- 19 En el marco de este procedimiento, se elaboró un estudio en base al cual el comité ejecutivo del Organismo del plan director y de la protección del medio ambiente del área metropolitana de Atenas elaboró un proyecto que se sometió a la valoración de los ayuntamientos afectados, de varios ministerios y del público en general. El proyecto se finalizó tomando en consideración estas consultas y dio lugar a la adopción del Decreto controvertido.
- 20 A tenor del artículo 1 de dicho Decreto:
- «El objeto del presente Decreto es la protección eficaz del monte Himeto y de sus superficies periféricas gracias a la gestión y a la conservación ecológica de los hábitats, de la flora y la fauna, a la mejora de su importante labor ecológica para la cuenca del Ática, a la protección del paisaje y al control de la construcción.»
- 21 El artículo 3 del Decreto controvertido crea cinco zonas de protección, a saber, la zona A, con una superficie más extensa que la zona A anterior, declarada «zona de protección absoluta de la naturaleza y de los monumentos», con vistas a la protección total de los hábitats, la flora y la fauna y a una mejora ecológicamente compatible de las características naturales, geológicas e históricas particulares del monte Himeto; la zona B, calificada como «zona periférica de protección», que constituye una zona destinada a la agricultura, la enseñanza, el ocio, el aire libre, la cultura y el deporte; la zona C, que constituye una zona de protección de yacimientos arqueológicos; la zona D, designada como la zona de los parques metropolitanos de Goudi y de Ilissia, que conecta el ecosistema de montaña y de ciudad; y la zona E, destinada a usos del suelo especiales, en la que se autoriza, en particular, la apertura de cementerios que cumplan la normativa pertinente en vigor.
- 22 El artículo 7 del Decreto controvertido, que lleva por título «Disposiciones transitorias», dispone, en particular, que las canteras deberán rehabilitarse en el plazo de tres años y que algunas instalaciones, entre las que se hallan las instalaciones industriales y artesanales existentes, deberán desplazarse en un plazo de cinco años.
- 23 El artículo 8 del referido Decreto dispone, en particular, que las construcciones que existen legalmente y las instalaciones destinadas a la vivienda, a la enseñanza, a hospitales, sanatorios, orfanatos o asilos, al recreo, a los deportes, a manifestaciones culturales, monasterios, antenas de telefonía, lugares de culto y cementerios, cuya utilización no esté autorizada por las disposiciones de ese mismo Decreto, podrán permanecer en el terreno en el que se hallen y ser objeto reparaciones, sin posibilidad alguna de llevar a cabo extensiones.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 24 El Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) señala que, habida cuenta de las alegaciones formuladas por el Dimos Kropias, debe determinar si procede anular el Decreto controvertido por tratarse de un plan o de un programa perteneciente al ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, en cuyo caso debería haber sido sometido al procedimiento de «control medioambiental previo» y/o al procedimiento de «evaluación medioambiental estratégica» en el sentido de la Decisión ministerial conjunta 107017/2006, con la que se pretende transponer esta Directiva.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional considera que no han de seguir tales procedimientos los planes y programas que precisan o ejecutan un plan existente de rango superior que lleve a cabo una planificación global, en este caso, el plan director que configura el PDU, el cual, desde la entrada en vigor de la Decisión ministerial conjunta 107017/2006, se halla sometido al referido procedimiento de evaluación medioambiental estratégica. Considera que carece de importancia el hecho de que el PDU no hubiera sido objeto de tal evaluación medioambiental estratégica puesto que, cuando fue adoptado, la referida Decisión ministerial todavía no había entrado en vigor.

- 26 El órgano jurisdiccional remitente estima que del apartado 42 de la sentencia Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2012:159) se desprende que no es preciso realizar una «evaluación medioambiental» en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2001/42 si el acto se incardina en una jerarquía de actos de ordenación del territorio, siempre que tales actos establezcan normas de uso del suelo suficientemente precisas, que hayan sido objeto ellos mismos de una evaluación de sus efectos en el medio ambiente y que pueda considerarse razonablemente que los intereses que la Directiva 2001/42 se propone proteger han sido debidamente tenidos en cuenta en ese marco.
- 27 Observa que, según la postura mayoritariamente aceptada por sus miembros, el PDU establecido mediante la Ley n° 1515/1985, que es un plan preexistente de rango superior al del Decreto controvertido, establece normas de uso del suelo suficientemente precisas, por lo que no era preciso llevar a cabo una «evaluación medioambiental» en el sentido de la Directiva 2001/42 con carácter previo a la adopción de dicho Decreto, el cual precisa y aplica el referido plan director.
- 28 Según afirma, es posible basar este punto de vista, en particular, en el hecho de que el artículo 4, apartado 3, de la Ley n° 1515/1985 dispone que los decretos adoptados sobre la base de dicho artículo, como es el caso del Decreto controvertido, han de limitarse a completar, precisar, clarificar y modificar el PDU y el programa de protección medioambiental, sin poder modificar sus objetivos y orientaciones y sin poder introducir nuevas obras o actividades que no estuvieran incluidas en la planificación del PDU o que tengan los más mínimos efectos negativos para el medio ambiente. Añade que el Decreto controvertido pretende regular de manera más estricta todavía el régimen actual de protección del monte Himeto en lo que concierne al uso del suelo y a su control de conformidad con el PDU.
- 29 El órgano jurisdiccional remitente añade que, según la opinión minoritaria de sus miembros, el Decreto controvertido no podía adoptarse sin «evaluación medioambiental» en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2001/42. En efecto, según dicha opinión, la Ley n° 1515/1985 no establece ninguna norma relativa al uso del suelo y por tanto ninguna norma precisa que revista tal carácter, puesto que dicha Ley sólo recoge disposiciones de carácter general, en las que se establecen objetivos y orientaciones.
- 30 Con arreglo a esta opinión minoritaria, un plan como el establecido en el Decreto controvertido, aun cuando se limite a precisar el PDU, se halla claramente sujeto a una evaluación medioambiental en virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente estima, al igual que los partidarios de la opinión mayoritaria, que si el Tribunal de Justicia hubiera de considerar que el plan establecido mediante el Decreto controvertido no requería la realización de una «evaluación medioambiental» en el sentido de la Directiva 2001/42 por el hecho de que aporta precisiones al PDU, que es una norma de rango superior, se plantearía sin embargo, en segundo lugar, la cuestión de si la referida evaluación era no obstante necesaria debido a que el PDU fue adoptado sin que se hubiera realizado tal evaluación.
- 32 El órgano jurisdiccional remitente señala que, según la opinión mayoritaria de sus miembros, ha de darse una respuesta negativa a esta cuestión puesto que, esencialmente, habida cuenta de su fecha de adopción, la Ley n° 1515/1985 en la que figura el PDU no entraba dentro del ámbito de aplicación *ratione temporis* de la Directiva 2001/42 ni de la normativa de transposición de ésta en el ordenamiento jurídico griego.
- 33 Sin embargo, una minoría de los miembros de dicho órgano jurisdiccional estima que esta opinión mayoritaria no puede ser aceptada puesto que vendría a limitar indebidamente el efecto útil de la Directiva 2001/42 y es, a su juicio, contraria al apartado 42 de la sentencia Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2012:159). Dicha minoría considera además que no se plantea la cuestión de la aplicación retroactiva de la Directiva 2001/42, puesto que la cuestión que ha de dirimirse en el caso de autos no es si el plan inicial había de someterse a una «evaluación

medioambiental» en el sentido de dicha Directiva, sino únicamente la de si la normativa que aporta precisiones al referido plan ha de ser objeto de tal evaluación en lo que concierne a sus nuevas disposiciones.

- 34 El órgano jurisdiccional remitente estima que si el Tribunal de Justicia hubiera de responder negativamente a esta cuestión se plantearía en tercer lugar la cuestión de si la adopción del Decreto controvertido se hallaba sometida en todo caso a una evaluación medioambiental en virtud del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, puesto que la zona A delimitada por dicho Decreto abarca casi todo el lugar del monte Himeto protegido como LIC y como ZPE.
- 35 Más concretamente, se plantearía la cuestión de si, habida cuenta de las disposiciones del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42 en relación con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, el Decreto controvertido constituye un plan de gestión estrechamente relacionado con la protección del lugar de que se trata y necesario a tal efecto, en cuyo caso no es preciso realizar una evaluación medioambiental.
- 36 Según la opinión mayoritaria de los miembros del órgano jurisdiccional remitente, esta cuestión requiere una respuesta negativa puesto que, si bien el Decreto controvertido tiene como finalidad la protección del monte Himeto y establece reglas más favorables para el medio ambiente, conserva, no obstante, en todas las zonas, actividades y usos del suelo preexistentes, cuyos efectos medioambientales nunca han sido evaluados y permite además el mantenimiento de instalaciones como antenas de radio-televisión, escuelas, asilos de ancianos y cementerios, que existían anteriormente de manera conforme a Derecho.
- 37 No obstante, algunos miembros del órgano jurisdiccional remitente no comparten este punto de vista pues estiman que el Decreto controvertido es un plan de gestión estrechamente relacionado con la protección del lugar de que se trata y necesario a tal efecto por cuanto la clasificación del lugar del monte Himeto en la zona A implica una protección absoluta que no permite ningún uso del suelo, salvo en el caso de instalaciones compatibles o consideradas necesarias para la protección de la zona, como son las tareas de protección contra incendios, las bocas de incendios, las tareas de gestión forestal, la creación de senderos y de vías de circulación de ciclistas, así como intervenciones de baja intensidad de retención en el lecho de torrentes.
- 38 Por último, el órgano jurisdiccional remitente estima que si el Tribunal de Justicia hubiera de considerar que, en lo que concierne a la zona A, el Decreto controvertido constituye un plan de gestión estrechamente relacionado con la protección del monte Himeto y necesario a tal efecto, se plantearía la cuestión de si puede contemplarse la posibilidad de que dicho Decreto se anule tan sólo parcialmente, es decir, únicamente en la medida en que algunas partes de dicho lugar protegido como LIC o como ZPE están incluidas en las zonas B, D y E en el sentido de dicho Decreto, para las que era preciso realizar una evaluación medioambiental que nunca se efectuó.
- 39 La mayoría de los miembros del órgano jurisdiccional remitente estiman que esta cuestión ha de recibir una respuesta afirmativa.
- 40 Una minoría de los miembros del referido órgano jurisdiccional no comparte este punto de vista y estiman que cuando se intenta proceder a la reglamentación de los usos de suelo o de las actividades permitidas en un territorio de grandes dimensiones que se considera constituye un conjunto, como el lugar del monte Himeto, los datos han de apreciarse de manera unitaria sin que pueda fragmentarse la apreciación medioambiental.



41 En estas circunstancias, el Symvoulio tis Epikrateias decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Constituye el plan director de una aglomeración urbana metropolitana, que establece objetivos generales, orientaciones y programas para la planificación urbanística y la ordenación del territorio del área metropolitana de dicha aglomeración, y que establece, en particular, como objetivos generales, entre otros, la protección de las masas montañosas que la rodean, así como la contención de la expansión de la superficie urbana edificada, un acto que dispensa a la autoridad administrativa competente de la obligación de someter al procedimiento de evaluación medioambiental [...] en el sentido del artículo 3 de la [Directiva 2001/42], en el modo en que fue interpretado [en el apartado 42] de la sentencia Inter-Environnement Bruxelles, C-567/10; EU:C:2012:159 [...], un plan adoptado posteriormente mediante Decreto por delegación de la Ley en la que se incluye el citado plan director, que establece zonas de protección en una de las masas montañosas mencionadas y regula los usos y actividades permitidos, con el fin de precisar y cumplir los objetivos de la protección de las masas montañosas y la contención de la expansión de la ciudad?
- 2) En el supuesto de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, si, [debido a su fecha de adopción [...] [el referido plan director], no fue sometido a [una] evaluación medioambiental [en el sentido de] la Directiva 2001/42 [...], ¿debe llevarse a cabo la citada evaluación [...] con ocasión de [la adopción] del acto [en el que se aportan precisiones al citado plan] [acaecida con posterioridad a la entrada en vigor] de la referida Directiva?
- 3) En el supuesto de respuesta negativa a la anterior cuestión prejudicial, ¿constituye un plan de gestión, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 [...], cuya adopción no requiere obligatoriamente una evaluación medioambiental [...] previa en virtud de [dicho artículo en relación con] el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42 [...], un Decreto que contiene disposiciones sobre las medidas de protección y los usos y actividades permitidos en una zona incluida como LIC, zona especial de conservación y ZPE en la parte nacional de la Red [Natura 2000], disposiciones que establecen un régimen de protección absoluta de la naturaleza, permitiendo únicamente instalaciones de lucha contra incendios, de gestión forestal y rutas para senderismo, sin que se desprenda, no obstante, de los actos preparatorios de dichas disposiciones que se hayan tomado en consideración los objetivos de conservación de dichas zonas —a saber, las características medioambientales particulares que justificaron su inclusión en la Red [Natura 2000]—, mientras que, por otro lado, dichas disposiciones mantienen igualmente en la zona controvertida actividades que ya no están permitidas por el mero hecho de que tales actividades eran compatibles con el régimen de protección anterior?
- 4) En el supuesto de respuesta afirmativa a la anterior cuestión prejudicial, si se ha adoptado un acto de ordenación del territorio de una gran extensión geográfica unitaria, que requería, en principio, en virtud del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, en relación con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, la realización de una evaluación medioambiental [...], la cual no se realizó, y si se demuestra que la realización de la evaluación medioambiental [...] sólo era necesaria para algunas partes de dicha extensión —debido a las disposiciones finalmente aplicadas relativas a los usos y actividades permitidos en dichas partes, disposiciones que no constituyen meros planes de gestión— pero no para la mayoría de las partes de la extensión geográfica puesto que, de hecho, la disposición adoptada constituye, en lo que concierne a esas últimas partes, un plan de gestión que no requiere la realización de una evaluación medioambiental [...] con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42 en relación con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 ¿es posible a la luz de la Directiva 2001/42 declarar la nulidad parcial de este acto global y, en consecuencia, anularlo únicamente en lo que concierne a las partes de la extensión geográfica respecto de las cuales las disposiciones

finalmente aplicadas exigían la realización de una evaluación medioambiental [...], siendo otra consecuencia de la anulación parcial de dicho acto que la evaluación [medioambiental] únicamente se realice para la parte de que se trata y no para el conjunto?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### *Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda*

- 42 Mediante sus dos primeras cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 deben interpretarse en el sentido de que la adopción de un acto que establece un plan o un programa relativo a la ordenación del territorio y al uso del suelo incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, que modifica un plan o un programa preexistente, puede verse dispensada de la obligación de realizar una evaluación medioambiental en virtud del artículo 3 de dicha Directiva por el hecho de que el referido acto tenga como finalidad precisar y aplicar un plan director adoptado mediante un acto de mayor rango que no fue él mismo objeto de tal evaluación medioambiental.
- 43 A este respecto, del apartado 42 de la sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159) resulta que, en principio, los objetivos de la Directiva 2001/42 y la necesidad de preservar su efecto útil no se oponen a que se considere que un acto que deroga total o parcialmente un plan o un programa amparados por dicha Directiva quede excluido del ámbito de aplicación de ésta cuando el acto derogado se incardina en una jerarquía de actos de ordenación del territorio, siempre que tales actos establezcan normas de uso del suelo suficientemente precisas, que hayan sido objeto ellos mismos de una evaluación de sus efectos en el medio ambiente y que pueda considerarse razonablemente que los intereses que la Directiva 2001/42 se propone proteger han sido debidamente tenidos en cuenta en ese marco.
- 44 Sin embargo, a diferencia de los actos derogatorios, la Directiva 2001/42, en particular, su artículo 2, letra a), incluye expresamente en su ámbito de aplicación los actos modificativos de planes y programas, como precisamente el Decreto controvertido, tal y como recordó el Tribunal de Justicia en el apartado 36 de la sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159).
- 45 Puesto que el litigio principal versa sobre un acto modificativo de planes y programas que está expresamente incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, no puede afirmarse que, habida cuenta de los objetivos de la Directiva 2001/42 y de la necesidad de preservar el efecto útil de esta, dicho acto pueda no obstante quedar excluido del ámbito de aplicación de la referida Directiva.
- 46 Además, consta que los planes y programas incluidos en el Decreto controvertido se inscriben, en principio, en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, puesto que se refieren esencialmente a la ordenación del territorio urbano y rural y al uso del suelo.
- 47 Por otro lado, de esta disposición en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/42 se desprende que ésta debe interpretarse en el sentido de que supedita la obligación de someter un plan o un proyecto concreto a una evaluación medioambiental al requisito de que el plan o el proyecto puedan tener efectos significativos en el medio ambiente o, en otras palabras, afectar el lugar de que se trate de manera significativa. El examen que ha de llevarse a cabo para verificar si concurre dicho requisito se halla necesariamente limitado a la cuestión de si puede excluirse, sobre la base de elementos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte de manera significativa el lugar de que se trata (véase, por analogía, la sentencia *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).

- 48 En todo caso, la limitación del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42 a la que el Tribunal de Justicia hace referencia en el apartado 42 de la sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159) se refiere a una situación fundamentalmente distinta de la del litigio principal.
- 49 En efecto, esta limitación se refería a actos de derogación y no puede ampliarse para incluir a los actos modificativos de planes y programas como los controvertidos en el litigio principal.
- 50 Pues bien, habida cuenta de la finalidad de la Directiva 2001/42, 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 que prevé, deben interpretarse en sentido amplio (sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 37). Por consiguiente, toda excepción o limitación de las referidas disposiciones debe aplicarse de manera estricta.
- 51 Además, los actos modificativos de planes y de programas conllevan necesariamente una modificación del marco jurídico de referencia y pueden por tanto causar efectos en el medio ambiente, eventualmente, considerables, que todavía no han sido objeto de una «evaluación medioambiental» en el sentido de la Directiva 2001/42 (véase, en este sentido, la sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 39).
- 52 El mero hecho de que las modificaciones introducidas por el Decreto controvertido tengan como finalidad precisar y aplicar un plan director incluido en un acto de rango jurídico superior no justifica que la adopción de tales actos no se someta a tal evaluación.
- 53 En efecto, una interpretación en este sentido sería incompatible con los objetivos de la Directiva 2001/42 y sería contraria al efecto útil de ésta, puesto que implicaría que una categoría potencialmente amplia de actos modificativos de planes y de programas que podrían afectar de manera considerable al medio ambiente quedarían en principio excluidos del ámbito de aplicación de esta Directiva, siendo así que los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, letra a), de dicha Directiva se refieren a ellos expresamente.
- 54 Más aun en el caso de un acto como el Decreto controvertido, ya que ha quedado acreditado que las modificaciones introducidas por este último son sustanciales y que el plan director controvertido en el litigio principal, a saber el PDU relativo al área metropolitana de Atenas, aun en el caso de que pudiera considerarse que establece normas de uso del suelo suficientemente precisas, no fue nunca objeto de una evaluación medioambiental en el sentido de la Directiva 2001/42.
- 55 Pues bien, la razón de ser de esta limitación del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, a la que se refirió el Tribunal de Justicia en el apartado 42 de la sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159), es evitar que un mismo plan haya de someterse a varias evaluaciones medioambientales que cumplan todas las exigencias de la Directiva.
- 56 El hecho de que esta Directiva todavía no hubiera entrado en vigor cuando se adoptó el referido plan director carece de pertinencia a este respecto toda vez que dicha Directiva se aplica sin excepción alguna a todo acto modificativo adoptado mientras estaba en vigor.
- 57 Además, en el litigio principal reviste especial importancia el hecho de que el plan que el Decreto controvertido pretende concretamente modificar, a saber, el establecido mediante el Decreto presidencial de 31 de agosto de 1978, no fue objeto de una evaluación medioambiental análoga a la exigida por la Directiva 2001/42.

- 58 Por último, aun suponiendo que los planes y programas modificados por el Decreto controvertido ya hubieran sido objeto de una evaluación de sus efectos en el medio ambiente en virtud de la Directiva 85/337 o de «otros actos legislativos comunitarios» en el sentido del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2001/42, extremo que los autos en obran en poder del Tribunal de Justicia no permiten esclarecer, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si tal evaluación puede considerarse como expresión de un procedimiento coordinado o conjunto, en el sentido del artículo 11, apartado 2, de esta Directiva y si éste cumple además todos los requisitos de la Directiva 2001/42, en cuyo caso no existiría ya obligación de efectuar una nueva evaluación en virtud de esta última Directiva (sentencia Valčiukienė y otros, C-295/10, EU:C:2011:608, apartado 62).
- 59 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las dos primeras cuestiones prejudiciales que los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 deben interpretarse en el sentido de que la adopción de un acto que establece un plan o un programa relativo a la ordenación del territorio y al uso del suelo incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, que modifica un plan o un programa preexistente, no puede verse dispensada de la obligación de realizar una evaluación medioambiental en virtud de dicha Directiva por el hecho de que el referido acto tenga como finalidad precisar y aplicar un plan director adoptado mediante un acto de mayor rango que no fue él mismo objeto de tal evaluación medioambiental.

*Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta*

- 60 Habida cuenta de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones prejudiciales, procede señalar que, en lo que atañe a la cuestión de si el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42 impone igualmente la evaluación medioambiental de los planes y programas establecidos mediante el Decreto controvertido, las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta sólo se han planteado para el supuesto de que el Tribunal de Justicia respondiera en el sentido de que dicho planes y programas no deben ser objeto de tal evaluación en virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de dicha Directiva.
- 61 En estas circunstancias, no procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta.

**Costas**

- 62 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Novena) declara:

**Los artículos 2, letra a), y 3, apartado 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 la adopción de un acto que establece un plan o un programa relativo a la ordenación del territorio y al uso del suelo incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, que modifica un plan o un programa preexistente, no puede verse dispensada de la obligación de realizar una evaluación medioambiental en virtud de dicha Directiva por el hecho de que el referido acto tenga como finalidad precisar y aplicar un plan director adoptado mediante un acto de mayor rango que no fue él mismo objeto de tal evaluación medioambiental.**

Firmas