



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
de 14 de julio de 2016¹

Asunto C-290/15

**Patrice D'Oultremont y otros
contra
Région wallonne
[Petición de decisión prejudicial]**

plantada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, Bélgica)

«Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Plan y programa — Definición — Instalación de aerogeneradores»

I. Introducción

1. El desarrollo de la generación de energía eólica es objeto de un encendido debate y en algunos casos genera resistencias muy enconadas. Al mismo tiempo, ante la amenaza del cambio climático, la Unión y muchos Estados miembros lo impulsan decididamente.
2. El presente litigio se ha originado por el hecho de que la adopción de determinadas normativas sobre aerogeneradores en la región belga de Valonia no ha venido precedida de una evaluación medioambiental con participación del público con arreglo a la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.² Esto resulta lamentable ya en sí por el hecho de que dicho procedimiento puede constituir un foro para el debate sobre tales proyectos y puede contribuir a una mayor objetividad del debate.
3. El Tribunal de Justicia se ocupó por primera vez del contenido de la Directiva 2001/42 hace sólo unos años, en la sentencia *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*.³ Desde entonces se ha desarrollado ya una amplia jurisprudencia al respecto.⁴ No obstante, la presente petición de decisión prejudicial nos enfrenta de nuevo a la cuestión fundamental de aquel primer procedimiento: la del significado de los conceptos de «planes y programas»: el Tribunal de Justicia debe decidir si una Orden que, en particular, establece normas relativas a la contaminación acústica y a la sombra proyectada periódicamente por los aerogeneradores constituye un plan o un programa a efectos de la Directiva 2001/42 y, por tanto, precisa, en su caso, de una evaluación medioambiental.

1 — Lengua original: alemán.

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

3 — Sentencia de 17 de junio de 2010, *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Desde entonces, el Tribunal de Justicia ha respondido a cuestiones sobre esta Directiva en otras nueve peticiones de decisión prejudicial. Además, aparte del presente procedimiento hay pendientes al menos otras dos peticiones de decisión prejudicial.

4. No obstante, en el presente procedimiento ante el Tribunal de Justicia hasta ahora no se ha tenido en cuenta que en otra sentencia, entre numerosas declaraciones importantes sobre otros aspectos de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, ya se ha definido en abstracto lo que se ha de entender por «plan o programa» a efectos de la Directiva 2001/42. Conforme a dicha definición, se trata de un acto que define los criterios y las modalidades de ordenación del territorio y establece las reglas y los procedimientos de control a los que está sujeta la ejecución de uno o varios proyectos.⁵ Por lo tanto, sólo queda examinar si es preciso matizar esta definición y si es aplicable al presente caso.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

5. La legislación de la Unión relativa a la evaluación medioambiental está estrechamente relacionada con diversos convenios internacionales.

1. Convenio de Espoo

6. El Convenio de Espoo sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo⁶ fue suscrito en 1991 y autorizado en 1997 para la entonces Comunidad Europea.⁷

7. De la evaluación de los planes y programas se ocupa el artículo 2, apartado 7:

«Las evaluaciones del impacto sobre el medio ambiente prescritas por el presente Convenio serán efectuadas durante, por lo menos, la fase de proyecto de la actividad propuesta. Las Partes se esforzarán por aplicar, en la medida que resulte adecuada, los principios de evaluación del impacto ambiental en sus políticas, planes y programas.»

2. Protocolo de Kiev

8. Desde 2008, la Unión es parte en el Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo⁸ (en lo sucesivo, «Protocolo de Kiev») al Convenio de Espoo.⁹ Las disposiciones de este Protocolo coinciden en gran medida con las de la Directiva 2001/42 y son transpuestas por esta última.¹⁰

5 — Sentencia de 11 de septiembre de 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros* (C-43/10, EU:C:2012:560), apartado 95.

6 — DO 1992, C 104, p. 7.

7 — Según la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, de la primera y segunda enmiendas al Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo [COM(2007) 470 final], la Comunidad aprobó dicho Convenio el 27 de junio de 1997 mediante una Decisión del Consejo no publicada, aparentemente de 15 de octubre de 1996 (véase la propuesta de la primera Decisión del Consejo en DO 1992, C 104, p. 5).

8 — DO 2008, L 308, p. 35.

9 — Decisión 2008/871/CE del Consejo, de 20 de octubre de 2008, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo de 1991 de la CEPE/ONU sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (DO 2008, L 308, p. 33).

10 — Véase la Declaración de la Comunidad Europea con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23, apartado 5, del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo de 1991 de la CEPE/ONU sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (DO 2008, L 308, p. 34).

9. El artículo 13 del Protocolo de Kiev se refiere a la preparación de políticas y disposiciones, pero no halla correspondencia en la Directiva 2001/42:

«1. Cada Parte se esforzará en velar por que las preocupaciones acerca del medio ambiente, incluida la salud, se tengan en cuenta y se integren, en la medida apropiada, en el proceso de elaboración de sus propuestas en materia de políticas o de textos legislativos que es probable produzcan importantes efectos sobre el medio ambiente, incluida la salud.

[...]»

3. Convenio de Aarhus

10. También el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»),¹¹ trata sobre la evaluación medioambiental.

11. En su artículo 6, el Convenio de Aarhus contiene disposiciones sobre la participación del público en la autorización de actividades.¹² Los artículos 7 y 8 se refieren a la participación del público respecto a planes, programas, políticas y disposiciones legales.

12. Procede destacar el artículo 7, cuarta frase, del Convenio de Aarhus, que versa sobre las políticas:

«En la medida en que proceda, cada Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente.»

13. De conformidad con el artículo 8, primera frase, del Convenio de Aarhus, cada Parte se esforzará «por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente».

B. Derecho de la Unión

1. Directiva 2001/42

14. Los objetivos de la Directiva 2001/42 se desprenden sobre todo de su artículo 1:

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

11 — DO 2005, L 124, p. 4, adoptado mediante Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1).

12 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Lesoochránárske Zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491), puntos 64 a 85.

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

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

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

16. El artículo 3 determina qué planes y programas están sujetos a la evaluación. En particular son relevantes los apartados 1, 2 y 4:

«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.

[...]

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

17. El anexo I establece la información que comprende el informe medioambiental. De especial interés resulta la letra c), conforme a la cual se han de exponer las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa.

18. El anexo II enumera los criterios para determinar la posible significación de los efectos a que se hace referencia en el artículo 3, apartado 5, de la propia Directiva 2001/42. Cabe resaltar las características de los efectos y de la zona de influencia probable, que se han de exponer de conformidad con el anexo II, punto 2, guiones quinto a séptimo:

- «— la magnitud y el alcance espacial de los efectos (zona geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas);
- el valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada a causa de:
 - las características naturales especiales o el patrimonio cultural,

- la superación de niveles o valores límite de calidad del medio ambiente,
- la explotación intensiva de la tierra;
- los efectos en zonas o parajes con estatuto de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional.»

2. Directiva 2011/92/UE

19. La Directiva 2011/92¹³ sustituyó a la Directiva 85/337 y, conforme a su anexo II, punto 3, letra i), comprende las «instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos)».

C. Derecho belga

20. La normativa incluida en la Orden de 13 de febrero de 2014 del Gobierno valón sobre condiciones sectoriales relativas a parques eólicos con una potencia total igual o superior a 0,5 MW (en lo sucesivo, «Orden impugnada») se refiere esencialmente a la explotación de aerogeneradores (acceso, control, mantenimiento), la prevención de accidentes y de incendios (entre otros, la parada del aerogenerador), el ruido, la sombra proyectada periódicamente por el rotor en movimiento, el campo magnético permitido, el restablecimiento del emplazamiento en caso de cese definitivo de la actividad y la constitución de una fianza.

21. Por lo que respecta al ruido, los valores límite varían en parte en función de las zonas denominadas «de ordenación territorial», es decir, zonas residenciales, zonas agrícolas, zonas de actividades económicas y de otras categorías. La Orden impugnada establece una norma en materia de ruidos menos estricta que las condiciones generales aplicables a cualquier instalación para el período nocturno, excepto en el período estival en zonas residenciales y zonas residenciales rurales.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

22. El Gobierno valón ha adoptado distintas iniciativas en relación con los aerogeneradores y a este respecto ha publicado también un informe medioambiental sobre el cual podía pronunciarse el público. Sin embargo, ninguna de esas iniciativas ha derivado hasta el momento en la adopción de una normativa vinculante.

23. En su lugar, el Gobierno valón adoptó la Orden impugnada, que ha sido recurrida por los demandantes en el procedimiento principal (el Sr. D'Oultremont y otros) ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Bélgica). En particular, se debate si dicha Orden debió haber sido objeto de una evaluación estratégica medioambiental.

24. En consecuencia, dentro de dicho procedimiento el Conseil d'État (Consejo de Estado) remite la siguiente cuestión al Tribunal de Justicia:

«¿Comportan los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 que deba calificarse como “plan o programa”, en el sentido de dichas disposiciones, una orden que contiene diversas normas sobre instalación de aerogeneradores, incluidas medidas de seguridad, de control, de restablecimiento del emplazamiento y de constitución de garantías, así como normas referentes a

13 — Directiva 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), modificada por última vez por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1).

ruidos definidas en función de las zonas de “ordenación territorial”, normas todas ellas que establecen el marco para la concesión de autorizaciones administrativas que permiten al promotor construir y explotar instalaciones sujetas de pleno Derecho a una evaluación de los efectos en el medio ambiente con arreglo a la legislación interna?»

25. Han presentado observaciones por escrito y orales el Sr. D'Oultremont y otros, la Fédération de l'Energie d'origine renouvelable et alternative ASBL (Federación de Energías Renovables y Alternativas; en lo sucesivo, «EDORA»), el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos y la Comisión Europea. En la vista oral de 7 de abril de 2016, intervino, además, la República Francesa.

IV. Apreciación

26. Con la petición de decisión prejudicial, el Conseil d'État (Consejo de Estado) desea saber si una orden que contiene disposiciones sobre la instalación y explotación de aerogeneradores y, por tanto, establece las condiciones para la autorización de tales instalaciones, constituye un plan o un programa a efectos de la Directiva 2001/42.

27. Con arreglo al artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42, se consideran «planes y programas», a los efectos de la Directiva, los planes y programas, así como cualquier modificación de los mismos, cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad, 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.

28. Como ya expuse en relación con otro asunto, dicha disposición no define estos dos conceptos, sino que se limita a calificarlos: a efectos de la Directiva se entiende por «planes y programas» los planes y programas que cumplan determinadas condiciones adicionales.¹⁴

29. Tampoco en la primera sentencia del Tribunal de Justicia sobre la Directiva 2001/42, en el caso *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*, basado también en una petición del Conseil d'État (Consejo de Estado), se dio una definición con validez general a estos dos términos en torno a los que gira la Directiva. Lo único que hizo el Tribunal de Justicia es declarar que los programas de acción elaborados con arreglo a la Directiva 91/676¹⁵ constituyen «planes y programas», tanto por sus características como por la propia intención del legislador de la Unión.¹⁶

30. Esta reserva respecto a la definición de los conceptos «planes y programas» se debe a que los mismos se utilizan, tanto en relación con la Directiva 2001/42 como en otras partes del Derecho de la Unión, para designar un gran número de medidas diversas, pero su significado específico en cuanto a la ulterior aplicación de la Directiva 2001/42, al menos en ese momento, aún no era fácilmente previsible. El hecho de que el legislador de la Unión, en la Directiva 2003/35/CE,¹⁷ ya diese a entender que los programas de acción contemplados en la Directiva 91/676 deban considerarse como planes o programas a efectos de la Directiva 2001/42¹⁸ tampoco facilitó la delimitación de estos conceptos.

14 — Véanse a este respecto mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:120), punto 38.

15 — Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO 1991, 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 2003, L 284, p. 1).

16 — 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 42.

17 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 156, p. 17).

18 — Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:120), punto 26.

31. Sin embargo, ahora la petición de decisión prejudicial y las partes solicitan que se colme ese vacío y a este respecto proponen diversas definiciones posibles.

32. Hasta ahora no se ha tenido en cuenta que desde entonces el Tribunal de Justicia, en la sentencia *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros*, remitiéndose a una declaración sobre los objetivos de la Directiva 2001/42 que había realizado en la sentencia *Inter-Environnement Bruxelles y otros*,¹⁹ ha aclarado lo que se ha de entender por plan o programa. Conforme a dicha definición, se trata de un acto que define los criterios y las modalidades de ordenación del territorio y establece las reglas y los procedimientos de control a los que está sujeta la ejecución de uno o varios proyectos (en lo sucesivo, «definición del Tribunal de Justicia»);²⁰

33. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha subrayado que, habida cuenta de la finalidad general 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.²¹

34. Por lo tanto, en caso de duda, la delimitación de los conceptos de «plan» y «programa» respecto de otras medidas debe orientarse por el objetivo específico, establecido en el artículo 1 de la Directiva 2001/42, de que los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se sometan a una evaluación medioambiental.²²

35. En correspondencia con la definición del Tribunal de Justicia, la Orden impugnada establece los criterios y modalidades de la explotación de los aerogeneradores, así como las reglas y procedimientos de control de un número indeterminado de proyectos de energía eólica. Resulta evidente que sus disposiciones pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, y ya por ese motivo parece conveniente someterlas a una evaluación medioambiental con participación del público. En particular, desde una interpretación amplia de los requisitos de aplicación de la Directiva 2001/42, ese argumento lleva a considerar la Orden como un plan o programa.

36. Sin embargo, de la petición de decisión prejudicial se deduce que el Conseil d'État (Consejo de Estado) se plantea la posibilidad de que un plan o programa deba versar sobre una zona geográfica más delimitada (véase la sección A) y/o que deba constituir un enfoque global y coherente que revista el carácter de una planificación concreta y articulada (véase la sección B). Por su parte, algunas de las partes proponen una delimitación respecto de normativas más generales (véase la sección C).

A. Sobre la necesaria referencia territorial

37. El Conseil d'État (Consejo de Estado) basa sus reflexiones relativas a la necesaria referencia territorial en ciertas disposiciones de los anexos de la Directiva 2001/42, con arreglo a las cuales el informe medioambiental que se ha de elaborar en caso de evaluación medioambiental debe exponer las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa [anexo I, letra c)]. También al examinar si son previsibles efectos significativos en el medio ambiente deben considerarse los elementos propios del territorio considerado (anexo II, punto 2, guiones quinto a séptimo). Dichas disposiciones probablemente tomen como modelo los planes de utilización del suelo.

19 — Sentencia de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159), apartado 30.

20 — Sentencia de 11 de septiembre de 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros* (C-43/10, EU:C:2012:560), apartado 95.

21 — Sentencias de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159), apartado 37, y de 10 de septiembre de 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582), apartado 50.

22 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 40, y de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159), apartado 30.

38. Siguiendo esta misma línea, la definición de los conceptos de «planes y programas» realizada por el Tribunal de Justicia podría entenderse en el sentido de que un plan o programa debe comprender un determinado territorio, pues el acto jurídico en cuestión ha de tener por objeto la «ordenación *del* territorio».²³

39. De acuerdo con esta interpretación no estaría claro si la Orden controvertida presenta una referencia suficiente a zonas geográficas determinadas. Su principal referencia geográfica consiste en que es de aplicación a todo el territorio de Valonia. Sólo los valores de ruido que contiene presentan una referencia geográfica más concreta, ya que se establecen para distintos tipos de zonas de ordenación territorial.

40. No obstante, ni de la Directiva 2001/42 ni de la definición del Tribunal de Justicia se desprenden criterios para determinar el grado de delimitación geográfica que es necesario que sea objeto de un plan o programa.

41. Y, si se observan con más detenimiento, los requisitos territoriales de los anexos también pueden aplicarse razonablemente a las disposiciones que, como la Orden, se dirigen a toda una región o a determinados tipos de zonas de una región.

42. Esto queda especialmente patente en el caso de los límites de ruido, que claramente se basan en presunciones relativas a la sensibilidad de cada tipo de zona, lo que a su vez se corresponde con determinadas superficies dentro de Valonia (por ejemplo, todas las zonas residenciales). Dichas presunciones pueden exponerse y debatirse con motivo de la evaluación de los posibles efectos en el medio ambiente en relación con esas zonas.

43. Y lo mismo sucede, por último, con las disposiciones aplicables a toda Valonia, pues se basan en consideraciones sobre los efectos en el medio ambiente y las sensibilidades existentes dentro de esa región, que también pueden exponerse y someterse a discusión. Al redactar tales disposiciones, podrían (y deberían) elaborarse pronósticos sobre los lugares de toda la región en que son previsibles los correspondientes proyectos y cómo pueden, en consecuencia, afectar las disposiciones. En el caso ideal, dichas consideraciones o su discusión con motivo de la participación del público hacen que se mejoren las disposiciones propuestas, por ejemplo, prohibiendo ciertas clases de proyectos en determinados lugares o imponiéndoles requisitos más estrictos, mientras que en otros lugares los requisitos se pueden suavizar.

44. Por lo tanto, existen, por lo demás, ciertos paralelismos entre la Orden y los programas de acción reconocidos como planes o programas con arreglo a la Directiva 91/676, que, aunque en principio sólo se exigen para «zonas vulnerables»,²⁴ con arreglo al artículo 3, apartado 5, de dicha Directiva también se pueden llevar a cabo para todo el territorio de un Estado miembro.

45. En consecuencia, propongo precisar la definición de los conceptos «planes y programas» a efectos de la Directiva 2001/42 en el sentido de que no deben tener necesariamente por objeto la ordenación de un territorio determinado, sino que también pueden tener por objeto la ordenación de territorios o superficies en general.

23 — El subrayado es mío.

24 — Véase 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), apartados 36 y 47.

B. Sobre la integralidad del marco establecido para los proyectos

46. De la petición de decisión prejudicial se desprende también que, aunque la Orden impugnada se refiere a un determinado sector de la economía, a saber, la explotación de parques eólicos, no define al respecto un marco integral, es decir, un conjunto completo de medidas coordinadas. Por lo tanto, el Conseil d'État (Consejo de Estado) se pregunta si las medidas que sólo establecen parcialmente el marco de autorización de proyectos pueden considerarse planes o programas.

47. A favor de la necesidad de un marco integral podría aducirse la definición de «planes y programas» que hace el Tribunal de Justicia. Dicha definición se refiere a «los criterios y las modalidades de ordenación»,²⁵ lo cual podría entenderse en el sentido de que, en principio, deben formar parte del plan o programa todos los criterios y las modalidades de ordenación, es decir, que debe establecerse un marco integral.

48. Sin embargo, esta cuestión afecta no tanto a la interpretación de los conceptos de «planes y programas» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 como a si la medida debe someterse a una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartados 2, letra a), o 4, ya que, conforme a dichas disposiciones, para que se someta a una evaluación medioambiental, cada plan o programa debe establecer el marco para la futura autorización de proyectos. Por lo tanto, de conformidad con la sistemática de la Directiva 2001/42, puede haber planes y programas que no establezcan ningún marco y, por ese motivo, tampoco precisen de evaluación medioambiental.

49. Así lo confirma el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42, que se refiere a un segundo grupo de planes y programas que, aunque están sometidos a evaluación medioambiental, no establecen necesariamente un marco para la autorización de proyectos. Se trata de planes y programas respecto de los que, atendiendo a su efecto probable en algunas zonas, se ha establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43.

50. No obstante, independientemente de si la necesidad de un marco se vincula a los conceptos de «planes y programas» o se trata de un requisito aparte de determinadas obligaciones de evaluación medioambiental, es necesario aclarar si el marco debe ser completo. De otra manera el Consejo no podrá resolver el litigio, ante él pendiente, sobre la necesidad de evaluación medioambiental para la Orden objeto de controversia.

51. Bélgica y EDORA sostienen, a este respecto, que un plan o programa debe constituir un enfoque global y coherente que revista el carácter de una planificación concreta y articulada. Y, efectivamente, en relación con los planes de acción elaborados con arreglo a la Directiva 91/676, el Tribunal de Justicia subrayó, cuando les dio la calificación de planes o programas a efectos de la Directiva 2001/42, que los mismos tienen la característica de ser globales, coherentes, concretos y articulados.²⁶

52. Sin embargo, dicha declaración del Tribunal de Justicia se refiere sólo a los planes de acción que eran objeto de aquel procedimiento y claramente la inspiró la anterior jurisprudencia sobre los requisitos exigibles a los programas en materia de aguas, a la que también se ha referido Bélgica.²⁷

²⁵ — El subrayado es mío.

²⁶ — 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 47.

²⁷ — Sentencia de 21 de enero de 1999, *Comisión/Bélgica* (C-207/97, EU:C:1999:17), apartado 40. Véase también la sentencia, citada por los Países Bajos, de 4 de julio de 2000, *Comisión/Grecia* (C-387/97, EU:C:2000:356), apartado 76, sobre medidas de planificación en materia de residuos.

53. Los requisitos que impone el Derecho de la Unión a los planes o programas dirigidos a alcanzar determinados objetivos del Derecho de la Unión se explican, lógicamente, por los propios objetivos; por ejemplo, en el caso de los planes de acción elaborados con arreglo a la Directiva 91/676, por el objetivo de limitación del uso de nitratos en la agricultura. Tales medidas deben estar concebidas de tal manera que se alcancen los objetivos perseguidos y, para ello, por lo general, es necesario un enfoque global y coherente que revista el carácter de una planificación concreta y articulada.

54. En cambio, la definición de «planes y programas» a efectos de la Directiva 2001/42 es independiente del objetivo de cada medida. Debe orientarse al objetivo de la Directiva 2001/42 de que las decisiones en relación con planes o programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se sometan previamente a una evaluación medioambiental,²⁸ y para este objetivo de la Directiva 2001/42 es irrelevante la finalidad que persiga cada medida individual y si, a este respecto, constituye un enfoque global y coherente que revista el carácter de una planificación concreta y articulada o afecta solamente a un determinado aspecto parcial de un ámbito temático.

55. Por otro lado, restringir la Directiva 2001/42 a los enfoques globales y coherentes incitaría a eludir la obligación de realizar la evaluación fragmentando dichos enfoques en diversas medidas parciales, cada una de las cuales carecería de carácter global y, por tanto, no tendría que someterse a evaluación. No obstante, tal y como alega la Comisión, el Tribunal de Justicia ya ha rechazado esa forma de eludir la Directiva 2001/92,²⁹ de modo que lo mismo ha de ser aplicable a la Directiva 2001/42.

56. Por lo tanto, ni la definición del Tribunal de Justicia ni el artículo 3, apartados 2, letra a), y 4, de la Directiva 2001/42 pueden interpretarse en el sentido de que un plan o programa debe contener tal enfoque global y coherente. Por el contrario, ha de ser posible también aplicar el procedimiento de evaluación medioambiental estratégica a una medida que establezca sólo una parte del marco para la futura autorización de proyectos, es decir, que verse sobre determinados aspectos de la ordenación de un territorio, cuando la ordenación conforme a dicha medida pueda tener efectos significativos en el medio ambiente.

57. En consecuencia, propongo precisar la definición del Tribunal de Justicia en el sentido de que los planes o programas con arreglo a la Directiva 2001/42 no deben establecer *los* criterios y *las* modalidades de ordenación del territorio, sino que basta con que establezcan algún criterio o modalidad. Además, el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 no requiere que el plan o programa en cuestión establezca un marco integral para la autorización de proyectos.

C. Sobre la delimitación respecto de normativas generales

58. Algunas de las partes pretenden, por último, diferenciar los planes y programas de normativas más generales, como la Orden objeto de controversia, que, en su opinión, no se someten a la Directiva 2001/42. Basan su argumentación en que determinados convenios internacionales imponen menos requisitos para la participación del público y la evaluación medioambiental respecto de las políticas y disposiciones generales que para los planes y programas (véase la sección 2). Antes de entrar a valorar esta argumentación, debo recordar que los planes o programas también pueden ser de carácter legal y, por tanto, no pueden quedar excluidos por ese simple motivo del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42 (véase la sección 1).

28 — Sentencias de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 40, y de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2012:159), apartado 30.

29 — Sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartado 76.

1. Sobre el carácter legal de los planes o programas

59. Del propio artículo 2, letra a), primer guion, de la Directiva 2001/42 se deduce que los planes y programas pueden ser adoptados por el Parlamento o por el Gobierno mediante un procedimiento legislativo.

60. En cambio, la Directiva 2001/42 no contiene ninguna disposición análoga al artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2011/92, con arreglo al cual, en los casos en los que se apruebe un proyecto mediante un acto legislativo nacional específico, los Estados miembros podrán excluir dicho proyecto de las disposiciones de la Directiva relacionadas con la consulta pública.³⁰

61. De acuerdo con ello, en relación con los programas de acción elaborados con arreglo a la Directiva 91/676, el Tribunal de Justicia ha declarado que, aunque no toda medida legal constituye un «plan» o un «programa» en el sentido de la Directiva 2001/42, el mero hecho de que tal medida se adopte mediante un procedimiento legislativo no supone su exclusión del ámbito de aplicación de dicha Directiva.³¹

62. Asimismo, la posterior definición de «planes y programas» formulada por el Tribunal de Justicia es evidente que comprende las medidas legales, pues las leyes pueden constituir actos jurídicos que establezcan los criterios y las modalidades de ordenación del territorio o de utilización del suelo y las reglas y procedimientos de control de los proyectos.

63. Por lo tanto, no se puede limitar el alcance de los conceptos de «planes y proyectos» de la Directiva 2001/42 excluyendo las medidas adoptadas en forma de ley.

2. Sobre el contenido de la medida

64. Algunas de las partes, por tanto, distinguen entre planes y programas y otras medidas en función del contenido de unos y otras.

65. En la relación que existe entre planes y programas, por un lado, y determinados proyectos, por otro, tal distinción viene exigida por la relación que existe entre la Directiva 2001/42 y la Directiva 2011/92. No tiene sentido evaluar dos veces los posibles efectos de una medida en el medio ambiente con arreglo a ambas Directivas.³² Por este mismo motivo, la Directiva 2011/92 constituye la norma especial en relación con proyectos concretos.³³

66. Para diferenciar los planes y proyectos no sólo de proyectos concretos, sino también, a la inversa, de disposiciones aún más generales, algunas de las partes invocan los artículos 7 y 8 del Convenio de Aarhus y el Protocolo de Kiev.

67. En el Convenio de Aarhus es donde se desarrolla con más detalle la tipología de las medidas en cuestión. Su artículo 7, frases primera a tercera, prevé una adecuada participación del público en relación con planes y programas relativos al medio ambiente. A su vez, la cuarta frase del mismo artículo exige que las partes se esfuercen por brindar al público la posibilidad de participar en la

30 — Véanse a este respecto mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:120), punto 40.

31 — 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 41.

32 — Sentencias de 22 de septiembre de 2011, *Valčiukienė y otros* (C-295/10, EU:C:2011:608), apartado 62, y de 10 de septiembre de 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582), apartado 58.

33 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros* (C-43/10, EU:C:2011:651), punto 151.

elaboración de las políticas relativas al medio ambiente. Por último, con arreglo al artículo 8, cada parte se esforzará por promover la participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente.

68. También el Protocolo de Kiev, cuyo objeto es, en particular, la evaluación estratégica medioambiental, hace esa misma diferenciación. Mientras que las normas relativas a los planes y programas se corresponden en gran medida con la Directiva 2001/42, el Protocolo contiene, además, un artículo 13 dedicado expresamente a las políticas y disposiciones jurídicas, en cuya preparación las partes únicamente deben velar por que se tengan en cuenta las preocupaciones por el medio ambiente.

69. Sin embargo, no parece posible que dichos convenios internacionales representen un modelo para la delimitación de los conceptos de plan o programa a efectos de la Directiva 2001/42. Ni el Convenio de Aarhus ni el Protocolo de Kiev formaban parte del Derecho de la Unión cuando se adoptó la Directiva 2001/42. Aunque el Convenio ya existía entonces, no se menciona en la Directiva 2001/42, y en particular la Directiva no va dirigida a su transposición. Aunque la Directiva anticipa en su considerando 7 el Protocolo, celebrado más tarde, y, según una declaración emitida con motivo de la ratificación de éste, tiene por objeto la transposición del mismo, de ahí no se deduce que el Protocolo haga necesario interpretar restrictivamente la Directiva.

70. Además, la Directiva 2001/42 se diferencia de ambos convenios internacionales en que precisamente no contiene ninguna disposición especial dedicada a las políticas o a las disposiciones generales, caso en el cual sí habría sido necesario delimitar éstas de los planes y programas.

71. Por último, una interpretación restrictiva de los conceptos de «plan y programa» basada en ese razonamiento no sería compatible ni con el principio de interpretación amplia de los requisitos de aplicación de la Directiva 2001/42³⁴ ni con el objetivo general de someter a evaluación medioambiental toda medida que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente.³⁵ No sorprende que estas dos ideas tengan una relevancia menor en los convenios internacionales con terceros países, pues, a diferencia de la Unión (artículo 3 TUE, apartado 3, segunda frase, artículo 191 TFUE, apartado 2, y artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales), dichos Estados no están necesariamente obligados a esforzarse por garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente. Por lo tanto, los convenios con terceros países en materia de medio ambiente pueden contener compromisos inferiores al nivel de protección alcanzado en la Unión.³⁶

72. Por lo tanto, no es necesario trasladar la tipología del Convenio de Aarhus y del Protocolo de Kiev a la Directiva 2001/42, más antigua que aquéllos.

73. Más lógico parece orientarse por el artículo 2, apartado 7, segunda frase, del Convenio de Espoo, que se incorporó al Derecho de la Unión durante las negociaciones de la elaboración de la Directiva 2001/42 y, por tanto, puede invocarse más como probable inspiración de la Directiva que los dos convenios antes citados. Conforme a las versiones auténticas de dicha disposición (la inglesa, la francesa y la rusa), las partes deben esforzarse, en la medida que resulte adecuada, por aplicar los principios de evaluación de impacto ambiental en sus políticas, planes y programas. Por lo tanto, los tres tipos de medidas reciben un mismo trato.

34 — Sentencias de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159), apartado 37, y de 10 de septiembre de 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582), apartado 50.

35 — Sentencias de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 40, y de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, EU:C:2012:159), apartado 30.

36 — Véanse las sentencias de 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, EU:C:1998:352), apartado 48, y *Bettati* (C-341/95, EU:C:1998:353), apartado 46.

74. En consecuencia, no hay motivo para restringir la definición de los conceptos de «planes y programas» formulada por el Tribunal de Justicia en relación con las políticas o las disposiciones jurídicas.

75. Y a este respecto nada cambia el argumento de Bélgica de que la Orden objeto de controversia es comparable a las normas generales de carácter vinculante a las que se refiere el artículo 6 de la Directiva 2010/75/UE,³⁷ que no precisan de evaluación medioambiental.

76. A este respecto se ha de reconocer que la Directiva 2010/75 no prevé ni una evaluación medioambiental ni la participación del público para la adopción de tales normas por parte de los Estados miembros y que, a diferencia de los programas de acción elaborados con arreglo a la Directiva 91/676, tampoco hay ningún otro acto jurídico de la Unión que sugiera dar a tales normas la consideración de planes o programas.

77. Sin embargo, eso no significa que las normas generales de carácter vinculante a las que se refiere el artículo 6 de la Directiva 2010/75 no puedan constituir planes o programas que deban someterse a evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42. En efecto, dichas normas establecen criterios y modalidades de ordenación del territorio o de utilización del suelo, así como reglas y procedimientos para el control de los proyectos. Además, es evidente que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente.

78. Por otro lado, los programas de acción elaborados de acuerdo con la Directiva 91/676 también contienen un valor límite para el uso de nitrógeno, con arreglo al anexo III, punto 2, de la propia Directiva.

79. Por lo tanto, los valores límites generales también pueden formar parte de «planes y programas» a efectos de la Directiva 2001/42.

D. Observaciones finales

80. Además de la calificación de la Orden objeto de controversia como plan o programa, la obligación de efectuar una evaluación estratégica medioambiental se sujeta a otros requisitos.

81. A este respecto, el Conseil d'État (Consejo de Estado) considera que la Orden impugnada constituye una medida «que es exigida» por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a efectos del artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42. Asimismo, es evidente que versa sobre energía —ámbito mencionado en el artículo 3, apartado 2, letra a)— y sobre la autorización de proyectos sometidos a la Directiva 2011/92 —concretamente aerogeneradores en el sentido del anexo II, punto 3, letra i), de la misma—.

82. Aunque EDORA sostiene que las disposiciones de la Orden podrían no tener efectos significativos en el medio ambiente, en sentido estricto ello no constituye uno de los requisitos para la obligación de efectuar una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42. Es cierto que de la sentencia *Dimos Kropias Attikis* podría deducirse lo contrario, pero en ese caso el examen de la posibilidad de que existan efectos significativos en el medio ambiente se limitaría a la cuestión de si, atendiendo a las circunstancias objetivas, puede concluirse que el plan o el proyecto no afectan de forma apreciable a la zona de que se trate.³⁸ No parece probable que esto sea posible, sin más, en el caso del establecimiento de valores límite, en particular respecto a la contaminación acústica y a la sombra proyectada periódicamente por los aerogeneradores.

37 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17).

38 — Sentencia de 10 de septiembre de 2015, *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582), apartado 47.

83. No obstante, es probable que el Conseil d'État (Consejo de Estado) deba examinar si la evaluación medioambiental y la participación del público, en relación con las demás iniciativas valonas sobre regulación de la explotación de la energía eólica, incluyeron también los efectos que pudiera tener la Orden impugnada en el medio ambiente, como alega EDORA, pues la Directiva 2001/42 en principio no exige una doble evaluación del impacto ambiental, y quizá hubiera sido innecesaria una evaluación específica de los efectos en el medio ambiente de la Orden.³⁹ Sin embargo, si es correcto el argumento del Sr. D'Oultremont y otros de que no se valoraron las aportaciones de la participación del público, entonces dicha participación no puede reemplazar una evaluación medioambiental específica de la Orden objeto de controversia.

V. Conclusión

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

- «1) Un “plan o programa”, a efectos 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, es un acto que define los criterios y las modalidades de ordenación del territorio o de la utilización del suelo y establece las reglas y los procedimientos de control a los que está sujeta la ejecución de uno o varios proyectos.
- 2) El artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 no requiere que el plan o programa en cuestión establezca un marco integral para la autorización de proyectos.
- 3) Una orden que contiene diversas normas sobre instalación de aerogeneradores, incluidas medidas de seguridad, de control, de restablecimiento del emplazamiento y de constitución de garantías, así como normas referentes a ruidos definidas en función de las zonas de ordenación territorial, normas todas ellas que, al menos, establecen parte de un marco para la concesión de autorizaciones administrativas para las instalaciones contempladas en el anexo II, punto 3, letra i), 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, debe calificarse como “plan o programa” en el sentido de la Directiva 2001/42.»

39 — Sentencia de 10 de septiembre de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582), apartado 58.