

EVALUACIÓN AMBIENTAL DE ACTOS MODIFICATIVOS DE PLANES O PROGRAMAS A LA LUZ DE LA DIRECTIVA 2001/42¹
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (SALA NOVENA) DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015,
ASUNTO 473/14

Jennifer Sánchez González
Investigadora predoctoral
Universidade da Coruña

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente comentario es el análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2015. En ella el Tribunal se pronuncia sobre una petición de decisión prejudicial cuyo objeto versa sobre la interpretación del artículo 3² 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.

Esta petición es planteada por el Consejo de Estado griego en el marco de un recurso interpuesto por un Ayuntamiento de Ática contra el Ministro del Medio Ambiente, de la Energía y del Cambio climático, por el que solicita la anulación de un Decreto presidencial (en adelante Decreto controvertido) que establece medidas de protección de la zona del Monte Himeto y de los parques metropolitanos de Goudi y de Ilisa.

El monte Himeto está protegido por diversas normas nacionales. Un Decreto presidencial de 31 de agosto de 1978 fijó por primera vez un régimen completo de protección de dicho monte. Además, por su biodiversidad en cuanto a su flora y a su fauna aviar, fue incluido en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) y designado como zona de especial conservación (ZEC) con arreglo a la Directiva 92/43/CEE³ (Directiva Hábitats), y como zona de protección especial (ZPE) con arreglo a la Directiva 2009/147/CE⁴.

Con el objetivo de proteger el monte Himeto y adecuar la normativa anterior a las disposiciones del plan director de urbanismo para el área metropolitana de Atenas (PDU), establecido por norma con rango de ley, se inicia un procedimiento para modificar el Decreto presidencial de 31 de agosto de 1978. Dentro de este procedimiento se llevó a cabo un estudio que supuso la elaboración de un proyecto, proyecto que dio lugar al Decreto controvertido.

¹ Trabajo realizado en el marco de la Red “Mercado y Medio Ambiente. Propuestas jurídicas para una economía verde” (ECOVER) que obtuvo financiación para el desarrollo de sus actividades hasta finales de 2015, por Resolución de 8 de octubre de 2014 por la que se conceden ayudas para la consolidación y estructuración de unidades de investigación competitivas del sistema universitario de Galicia, convocadas por la Orden de 14 de mayo de 2014 (DOG núm. 199, del 17 de octubre de 2014).

² El artículo 3 establece el ámbito de aplicación de la Directiva.

³ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre.

⁴ Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

II. CUESTIONES PREJUDICIALES

El órgano remitente plantea al Tribunal varias cuestiones prejudiciales:

-Mediante las dos primeras cuestiones prejudiciales, el órgano remitente pregunta si los artículos 2, letra a)⁵, y 3, apartado 2 letra a)⁶, de la Directiva 2001/42 deben interpretarse en el sentido de que la adopción de un acto incluido en el ámbito de aplicación de dicha norma, por el que se establece un programa o plan relativo a la ordenación del territorio y al uso del suelo y que modifica un programa o plan ya existente, puede verse exonerado de someterse al procedimiento de evaluación ambiental por el solo hecho de que su objeto sea precisar y aplicar un plan director de rango superior, plan que tampoco fue sometido a evaluación ambiental.

-La tercera y cuarta cuestión plantean si el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/42 impone la evaluación ambiental de los planes y programas establecidos mediante el Decreto controvertido.

Por tanto, se debe determinar si debe anularse el Decreto controvertido por tratarse de un plan o programa incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42 que, por tanto, debería haber sido sometido a un procedimiento de control ambiental previo y/o al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

La mayoría de los miembros del órgano remitente opinan que no deben someterse a esas evaluaciones los planes y programas que ejecutan o precisan un plan existente de rango superior por el que se lleva a cabo una planificación global, como es en este caso el plan director que configura el PDU, plan director que se encuentra sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica desde la entrada en vigor en 2006 de la Decisión ministerial por la que se traspuso la Directiva de 2001, sin ser relevante que el PDU no fuera sometido a este procedimiento de evaluación debido a que cuando fue adoptado no había entrado en vigor la Decisión de 2006.

⁵ El artículo 2, letra a) establece lo siguiente: "Definiciones: 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."

⁶ El artículo 3, apartado 2, a) establece que: "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 85/377/CEE, o."

Para fundamentar sus alegaciones recurre el órgano remitente a la sentencia Inter-Environment Bruxelles y otros (C-567/10)⁷, según la cual no es preciso realizar una evaluación ambiental, en el sentido del artículo 3 de la Directiva de 2001, si el acto está incluido en una jerarquía de actos de ordenación del territorio, siempre que se cumplan una serie de requisitos: que los actos fijen normas de uso del suelo precisas, que hayan sido objeto de evaluación de sus efectos ambientales y que se hayan tenido en cuenta los intereses que la Directiva de 2001 pretende proteger. Así, en el litigio principal, según el Consejo de Estado griego, el PDU es un plan preexistente de rango superior al Decreto convertido y establece normas precisas, por lo que el Decreto controvertido no necesita evaluación ambiental en el sentido de la Directiva 2001, ya que se limita a precisar y aplicar el PDU.

A pesar de ello, no todos los miembros del órgano remitente opinan de igual modo, una minoría entiende que el Decreto controvertido no puede adoptarse sin evaluación ambiental, ya que la ley por la que se establece el PDU establece ninguna norma sobre el uso del suelo y por tanto ninguna norma precisa que tenga tal carácter, ya que esta ley sólo cuenta con disposiciones generales de objetivos y orientaciones. Por ello, un plan como el contenido en el Decreto controvertido, aunque se limitara a precisar el PDU, está sujeto a evaluación ambiental según lo establecido en el artículo 3.2.a) de la Directiva 2001.

Ahora bien, si el Tribunal de Justicia se pronuncia en los mismos términos que la mayoría de miembros de órgano remitentes, entendiendo que el plan establecido mediante el Decreto controvertido no requería evaluación ambiental, se plantearía una segunda cuestión: la necesidad de evaluación debido a que no fue llevada a cabo en la adopción del PDU. El órgano remitente opina mayoritariamente que no existe esa necesidad, ya que el PDU se aprobó antes de la aplicación temporal de la Directiva y de la trasposición de ésta (2006). A pesar de ello, algunos miembros de este órgano remitente se oponen a estas ideas y alegan que se limitaría el efecto de la Directiva 2001 y que por tratarse de una normativa que aporta precisiones al PDU deberá evaluarse en lo concerniente a sus nuevas disposiciones.

Una vez que el Tribunal se pronuncie sobre estos aspectos, en el caso de que respondiera negativamente a la segunda cuestión planteada, surgiría una tercera cuestión: si la adopción del Decreto controvertido estaba sometida en cualquier caso a evaluación ambiental por el artículo 3.2.b) de la Directiva de 2001, ya que la zona delimitada por el Decreto abarca casi toda la zona del monte protegida como LIC y ZPE. Es decir, si las disposiciones del mencionado artículo, en relación al artículo 6.3 de la Directiva “hábitats”, suponen que el

⁷Sentencia de 22 de marzo de 2012, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial acerca de la interpretación del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42. Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre varias asociaciones belgas sin ánimo de lucro y la Región de Bruselas, relativo a una solicitud de anulación de determinadas disposiciones de una Orden de 2009, por la que se modificaba una Orden de 2004 que ratificaba el Código de ordenación del territorio de Bruselas.

Decreto controvertido constituye un plan de gestión estrechamente relacionado con la protección del lugar y necesario para ello, en cuyo caso no sería necesaria la evaluación ambiental.

Una vez más la mayoría de miembros del órgano jurisdiccional remitente opina que esta cuestión también debe tener respuesta negativa debido a que el Decreto controvertido, a pesar de que su objeto es proteger el monte, conserva todas las actividades y usos del suelo preexistentes, cuyos efectos ambientales no se han evaluado. Una minoría del Consejo de Estado griego entiende, por su parte, que el Decreto es un plan de gestión estrechamente relacionado con la protección del lugar y es necesario para ello, ya que el monte tiene una zona (zona A) de protección absoluta que no permite ningún uso del suelo, salvo instalaciones compatibles o necesarias para proteger la zona.

En último lugar, el órgano remitente considera que si el Tribunal entiende, en relación a la zona A, que el Decreto es un plan de gestión relacionado con la protección del monte y necesario para ello, habría una nueva cuestión: posibilidad de anularse sólo parcialmente el Decreto controvertido, es decir, sólo en la medida en que algunas partes del lugar protegidas como LIC o ZPE estén incluidas en las zonas del Decreto para las que es necesaria la evaluación ambiental. La mayoría de miembros del órgano jurisdiccional estiman que la respuesta debe ser afirmativa, mientras que una minoría estima que cuando se reglamentan los usos de suelo o actividades permitidas en un territorio de gran dimensión, deben apreciarse todos los datos de forma unitaria, sin que pueda existir fragmentación en la apreciación ambiental.

1. Evaluación ambiental de actos modificativos de planes o programas

El órgano remitente, a través de las dos primeras cuestiones prejudiciales, plantea si los artículos 2, letra a) y 3, apartado 2, letra a) de la Directiva de 2001, deben interpretarse de forma que la adopción de un acto incluido en el ámbito de aplicación de dicha norma, por el que se establece un plan o programa sobre ordenación del territorio y uso del suelo y que modifica un plan o programa ya existente, puede no estar sometido a la obligación de evaluar sus efectos ambientales, obligación establecida en virtud del artículo 3 de esa Directiva, debido a que el acto tiene la única finalidad de precisar y aplicar un plan director aprobado mediante un acto de rango superior que no fue objeto de esa evaluación.

El Consejo de Estado griego se basa en el apartado 42⁸ de la sentencia *Inter-Environment/Bruxelles y otros*. A tenor de lo establecido en esta sentencia, los

⁸ El apartado 42 de la sentencia *Inter-Environment/Bruxelles y otros* dice lo siguiente: “En cambio, debe subrayarse que, en principio, no sucede así 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.”

objetivos de la Directiva 2001 no se oponen a que se considere que un acto, que deroga total o parcialmente un plan o programa amparado por esa Directiva, quede excluido de su ámbito de aplicación de la misma si el acto derogado se encuentra dentro de una jerarquía de actos de ordenación del territorio, siempre que estos actos establezcan normas de uso del suelo con suficiente precisión, se hayan sometido a evaluación ambiental y los intereses que la Directiva protege hayan sido tenidos en cuenta.

El Tribunal se pronuncia sobre ello aclarando que, en el caso que plantea el Consejo de Estado griego, no se está ante un acto que deroga un plan o proyecto, sino que se trata de un acto modificativo y este tipo de actos aparecen expresamente recogidos en la Directiva de 2001, concretamente en su artículo 2, letra a), a lo que se debe añadir que el planteamiento por objeto la ordenación del territorio y el uso del suelo, por lo que está incluido en el artículo 3.2,a) de la misma norma.

Señala además que si estos actos se incardinan en el artículo 3.2.a) de la Directiva, por la relación del apartado 2.a) del artículo con el apartado 1 del mismo, para determinar si el plan o proyecto debe someterse a evaluación ambiental habrá que atender a los efectos significativos en el medio ambiente que pudieran causar. Esto es, si el proyecto o plan puede afectar de forma significativa al lugar, basándose en elementos objetivos para determinar la afectación, deberá someterse a evaluación ambiental (artículo 3.2,a) en relación al artículo 3.1, Directiva 2001).

El Tribunal declara también que la sentencia Inter-Environment Bruxelles y otros proporciona una limitación al ámbito de aplicación de la Directiva, pero vuelve a manifestar que la situación es totalmente distinta al litigio principal, ya que esa limitación se refería a actos derogatorios, no a actos modificativos.

El Tribunal dice que los actos modificativos conllevan una modificación del marco jurídico y pueden causar efectos ambientales que no han sido evaluados, y aunque su finalidad no sea otra que precisar y aplicar un plan de un acto de rango superior, no se excluye directamente la necesidad de someterlos a evaluación. Otra interpretación supondría vulnerar el fin último de la Directiva 2001/42 ya que múltiples actos modificativos quedarían fuera de la aplicación de la misma. El fin último de la Directiva no es otro que garantizar un alto nivel de protección ambiental, lo que supone que sus disposiciones en cuanto ámbito de aplicación se deben interpretar con un sentido amplio y toda limitación o excepción a las mismas deben interpretarse de forma estricta.

El Tribunal se pronuncia sobre ello en los siguientes términos:

“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."

Se debe aclarar que el hecho de que la Directiva 2001/42 no estuviera en vigor cuando el plan director se adoptó, no supone que la Directiva no deba aplicarse a los actos modificativos realizados una vez entrada en vigor.

En palabras del Tribunal:

"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, apartado 62)."

Por todo ello, el Tribunal responde a las dos primeras cuestiones prejudiciales señalando que un acto modificativo de un plan o programa preexistente no puede estar excluido de la obligación de evaluación ambiental basándose en que el acto solo tenga por finalizar precisar y aplicar un plan director perteneciente a un acto de jerarquía superior que no fue sometido a evaluación ambiental:

“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.”

Como consecuencia de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones prejudiciales, el Tribunal no dio respuesta a las cuestiones tercera y cuarta, ya que sólo se habían planteado para el supuesto de que el Tribunal respondiera en el sentido de que los planes y programas no deben evaluarse en virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva.

III. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

La interpretación que debe hacerse de los artículos 2, letra a) de la Directiva 2001/42 y 3, apartado 2, letra a), de la misma norma, debe estar orientada a entender que la adopción de un acto por el que se establece un plan o programa sobre ordenación del territorio y uso del suelo incluido en el ámbito de aplicación de dicha norma, y que modifica un plan o programa que ya existente, no se verá excluido de la obligación de evaluar sus efectos ambientales por el solo hecho de que el acto tenga como objetivo precisar y aplicar un plan director anteriormente adoptado mediante un acto de jerarquía superior que no fue sometido a evaluación ambiental.

El fin último de la Directiva 2001/42 es la garantía de un elevado nivel de protección ambiental, y por ello las disposiciones que establecen su ámbito de aplicación deben interpretarse de forma amplia, considerando de forma estricta todas las excepciones y limitaciones que puedan imponerse al mismo.

Por último, se debe aclarar que, a pesar de que el órgano remitente pretendía fundamentar la posible dispensa de la obligación de evaluar los efectos ambientales del acto en la sentencia del Tribunal de Justicia “Inter-EnvironnementBruxelles y otros”, los supuestos de hechos son distintos, y por tanto no podía aplicarse lo dicho por ella en este caso. En la sentencia referida, el acto objeto de disputa tenía naturaleza derogatoria, mientras que en el caso planteado por el Consejo de Estado griego se trata de un acto modificativo.