Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 25 de junio de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2001/42/CE — Evaluación de los efectos en el medio ambiente — Autorización urbanística para la instalación y explotación de aerogeneradores — Artículo 2, letra a) — Concepto de "planes y programas" — Condiciones para la concesión de la autorización establecidas en una orden y una circular — Artículo 3, apartado 2, letra a) — Actos nacionales que establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos — Inexistencia de evaluación medioambiental — Mantenimiento de los efectos de los actos nacionales y de las autorizaciones concedidas basándose en tales actos después de que se declare que estos no son conformes con el Derecho de la Unión — Requisitos»

En el asunto C-24/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo del Contencioso de Autorizaciones, Bélgica), mediante resolución de 4 de diciembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de enero de 2019, en el procedimiento entre

A y otros

y

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

con intervención de:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan e I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský y L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader (Ponente) y los Sres. F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de diciembre de 2019;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de A y otros, por los Sres. T. Swerts, W.-J. Ingels y L. Nijs, advocaten;

– en nombre de Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, por el Sr. T. Malfait y la Sra. V. McClelland, advocaten;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y M. Jacobs y el Sr. P. Cottin, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Vanpraet, advocaat;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman, M. Gijzen y M. Noort, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Z. Lavery, en calidad de agente, asistida por los Sres. R. Warren, QC, y D. Blundell, Barrister;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de marzo de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de 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 (DO 2001, L 197, p. 30).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre A y otros y el Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (Funcionario Regional de Urbanismo del Departamento de Ordenación del Territorio de Flandes — Sección Flandes Oriental, Bélgica), en relación con la decisión de este de conceder una autorización urbanística a un productor y proveedor de electricidad para la instalación y explotación de cinco aerogeneradores en un emplazamiento en el que residen A y otros.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, firmado en Espoo (Finlandia) el 26 de febrero de 1991 (en lo sucesivo, «Convenio de Espoo»), fue aprobado en nombre de la Comunidad Europea el 24 de junio de 1997 y entró en vigor el 10 de septiembre de ese mismo año.

4 El artículo 2, apartado 7, del Convenio de Espoo establece lo siguiente:

«Como mínimo, las evaluaciones del impacto medioambiental conforme al presente Convenio se llevarán a cabo en la etapa de proyecto de la actividad propuesta. En la medida en que proceda las Partes tratarán de aplicar los principios de la evaluación del impacto medioambiental a sus políticas, planes y programas.»

Derecho de la Unión

5 Según el considerando 4 de la Directiva 2001/42:

«La evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre [el] medio ambiente en los Estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.»

6 El artículo 1 de esta Directiva, que lleva por título «Objetivos», dispone lo siguiente:

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

7 El artículo 2 de la citada Directiva está redactado como sigue:

«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;

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;

[…]».

8 A tenor del artículo 3, que lleva por título «Ámbito de aplicación», de la misma Directiva:

«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[, 3] 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 [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 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9)], […]

[…]».

9 La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), derogó y sustituyó a la Directiva 85/337.

10 En el anexo II, punto 3, letra i), de la Directiva 2011/92 se mencionan las «instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos)».

Derecho belga

Vlarem II

11 La besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Orden del Gobierno flamenco por la que se establecen disposiciones generales y sectoriales en materia de salud medioambiental), de 1 de junio de 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 31 de julio de 1995, p. 20526), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Vlarem II»), fue adoptada en desarrollo, en particular, del decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (Decreto del Consejo Flamenco relativo a las Autorizaciones Medioambientales), de 28 de junio de 1985 (*Belgisch Staatsblad*, 17 de septiembre de 1985, p. 13304), y del decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Decreto del Consejo Flamenco por el que se establecen disposiciones generales en materia de política medioambiental), de 5 de abril de 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 de junio de 1995, p. 15971). La Vlarem II establece condiciones medioambientales generales y sectoriales relativas, por un lado, a las molestias y riesgos que pueden provocar determinadas instalaciones y actividades y, por otro, a la reparación de los posibles daños causados al medio ambiente por su explotación.

12 Mediante el artículo 99 de la besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (Orden del Gobierno flamenco por la que se modifica la Orden del Gobierno flamenco de 6 de febrero de 1991 por la que se adopta el Reglamento flamenco sobre autorizaciones medioambientales y se modifica la [Vlarem II], por lo que respecta a la actualización de las Órdenes anteriormente citadas en lo relativo a la evolución de la técnica), de 23 de diciembre de 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 21 de marzo de 2012, p. 16474), se añadió una sección 5.20.6 a la Vlarem II, relativa a las instalaciones para la generación de electricidad por medio de energía eólica.

13 Esta sección, titulada «Instalaciones para la generación de electricidad mediante energía eólica», contiene, en particular, disposiciones relativas a la proyección de sombra por las palas (limitación de los efectos estroboscópicos causados por dicha sombra), la seguridad de los aerogeneradores (presencia de determinados sistemas de detección y parada automática) y el ruido (ejecución de mediciones acústicas).

14 En materia de proyección de sombra, el artículo 5.20.6.2.1 de la Vlarem II dispone lo siguiente:

«Si un objeto sensible a la proyección de sombra se encuentra dentro del perímetro de cuatro horas de sombra prevista al año del aerogenerador, este último estará equipado con un módulo de parada automática.»

15 El artículo 5.20.6.2.2 de la Vlarem II obliga al titular de la instalación a llevar un libro de registro para cada aerogenerador y a indicar en él determinados datos relativos a la proyección de sombra, así como a elaborar un informe de control al menos los dos primeros años de explotación.

16 A tenor del artículo 5.20.6.2.3 de la Vlarem II:

«En el caso de los objetos relevantes sensibles a la proyección de sombra en zonas industriales, con excepción de las viviendas, se aplicará un máximo de treinta horas de proyección de sombra efectiva al año, con un máximo de treinta minutos de proyección de sombra efectiva al día.

En el caso de los objetos relevantes sensibles a la proyección de sombra en todas las demás zonas, y en el caso de las viviendas de las zonas industriales, se aplicará un máximo de ocho horas de proyección de sombra efectiva al año, con un máximo de treinta minutos de proyección de sombra efectiva al día.»

17 En el ámbito de la seguridad, el artículo 5.20.6.3.1 de la Vlarem II dispone que todos los aerogeneradores deben construirse con arreglo a los requisitos de seguridad establecidos en la norma IEC61400 o equivalente y estar certificados. Su artículo 5.20.6.3.2 establece que todos los aerogeneradores deberán estar equipados con dispositivos de seguridad compuestos, en particular, por un sistema de protección contra los riesgos relacionados con el hielo y los rayos, así como por un sistema auxiliar de frenado y un sistema de control en línea que detecte las anomalías y las transmita a la unidad de control del aerogenerador.

18 Por lo que respecta al ruido, el artículo 5.20.6.4.2 de la Vlarem II establece valores máximos de ruido al aire libre en las proximidades de las viviendas:

«Salvo disposición en contrario en la autorización medioambiental, el ruido específico del aerogenerador al aire libre estará limitado por período de evaluación y en las proximidades de la vivienda o zona residencial más cercana al valor de referencia contemplado en el anexo 5.20.6.1, o al ruido de fondo, contemplado en el anexo 4B, apartado F14, punto 3, del título I de la presente Orden: Lsp ≤ MAX(valor de referencia, LA 95).

En el caso de que se utilice el ruido de fondo como estándar, la distancia entre los aerogeneradores y las viviendas deberá ser superior al triple del diámetro del rotor.»

19 El anexo 5.20.6.1 de la Vlarem II contiene las siguientes indicaciones:

«Destino de la zona según la autorización	Valor de referencia del ruido específico al aire libre en dB(A)		
	Día	Tarde	Noche
1.° Zonas rurales y zonas de esparcimiento residencial	44	39	39
2a.° Zonas o partes de zonas, a excepción de las zonas residenciales o partes de zonas residenciales, situadas a menos de 500 m de zonas industriales	50	45	45
2b.° Zonas residenciales o partes de zonas residenciales situadas a menos de 500 m de zonas industriales	48	43	43
3.a° Zonas o partes de zonas, a excepción de zonas residenciales o partes de zonas residenciales, situadas a menos de 500 m de zonas destinadas a empresas artesanales y a pequeñas y medianas empresas, de zonas de servicios o de zonas mineras durante la extracción	48	43	43
3b° Zonas residenciales o partes de zonas residenciales situadas a menos de 500 m de zonas destinadas a empresas artesanales y a pequeñas y medianas empresas, de zonas de servicios o de zonas mineras durante la extracción	44	39	39
4.° Zonas residenciales	44	39	39
5.° Zonas industriales, zonas de servicios, zonas destinadas a instalaciones colectivas y de servicios públicos y zonas mineras durante la extracción	60	55	55
5 *bis*° Zonas agrarias	48	43	43
6.° Zonas de ocio, a excepción de las zonas de esparcimiento residencial	48	43	43
7.° Todas las demás zonas, a excepción de las zonas de amortiguamiento, las áreas militares y las	44	39	39

zonas objeto de valores de referencia establecidos en órdenes especiales			
8.º Zonas de amortiguamiento	55	50	50
9.º Zonas o partes de zonas situadas a menos de 500 m de zonas de extracción de grava durante la extracción	48	43	43
10.º Zonas agrícolas	48	43	43»

Circular de 2006

20 La omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (Circular EME/2006/01-RO/2006/02), de 12 de mayo de 2006, titulada «Marco de evaluación y condiciones previas para la instalación de aerogeneradores» (*Belgisch Staatsblad*, 24 de octubre de 2006, p. 56705), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Circular de 2006»), constituye, como indica su punto 3, la actualización de una circular de 17 de julio de 2000.

21 Según el punto 3.1 de la Circular de 2006, esta contiene una serie de elementos que deben tomarse en consideración para la selección de la ubicación de un aerogenerador. Los puntos 3.1.1 a 3.1.14 incluyen diversas consideraciones en materia de agrupación, utilización del suelo, hábitat, agricultura, terrenos industriales, zonas portuarias, deportes y esparcimiento, paisaje, impacto sonoro, proyección de sombra y reflejos de la luz, seguridad, naturaleza, estudio de impacto ambiental y aviación.

22 En particular, el punto 3.1.9 de dicha Circular, titulado «Impacto sonoro», está redactado en los siguientes términos:

«El grado en que los aerogeneradores pueden crear molestias depende de diversos factores, como la potencia de su fuente, la forma, la altura del eje y el número de aerogeneradores. La naturaleza del suelo (agua, tierra), la distancia con los habitantes de los alrededores y el nivel del ruido de fondo también revisten importancia. En general, el ruido de fondo aumenta más con el viento que con la intensidad de la fuente del aerogenerador.

A tenor del artículo 5.20, apartado 2, del título II de la Vlarem [II], no se aplicarán normas sobre ruido. No obstante, la autorización medioambiental puede imponer umbrales de emisión de ruido en función de la situación del entorno. Las medidas necesarias que hayan de adoptarse en la fuente deberán responder al estado actual de la técnica. Para evaluar el ruido específico de los aerogeneradores podrán utilizarse programas de ordenador internacionalmente reconocidos. La determinación del ruido de fondo deberá ser realizada por un experto en medio ambiente reconocido en la disciplina de ruidos y vibraciones.

Cuando la vivienda ajena más próxima o la zona habitada más próxima se encuentren a una distancia de 250 metros del mástil del aerogenerador, se podrá considerar que las molestias causadas por el aerogenerador o por el parque eólico pueden limitarse a un nivel aceptable.

Cuando esa distancia sea inferior o igual a 250 metros, se adoptará el siguiente criterio.

El ruido específico se determinará en las proximidades de la vivienda ajena más próxima o de la zona habitada más próxima. Para apreciar la admisibilidad de un aerogenerador o de un parque de aerogeneradores en una determinada ubicación, el ruido específico se evaluará, no obstante lo dispuesto en el anexo 2.2.1 del título II de la Vlarem [II], a la luz de las siguientes normas de calidad medioambiental para el ruido al aire libre:

Valores de referencia en dB(A) al aire libre

Zona	Normas de calidad medioambiental en dB(A) al aire libre		
	DÍA	TARDE	NOCHE
1.º Zonas rurales y zonas de esparcimiento residencial	49	44	39
2.º Zonas o partes de zonas situadas a menos de 500 metros de zonas industriales no mencionadas en el punto 3 o de zonas destinadas a instalaciones colectivas y de servicios públicos	54	49	49
3.º Zonas o partes de zonas situadas a menos de 500 metros de zonas destinadas a empresas artesanales y a pequeñas y medianas empresas, de zonas de servicios o de zonas mineras durante la extracción	54	49	44
4.º Zonas residenciales	49	44	39
5.º Zonas industriales, zonas de servicios, zonas destinadas a instalaciones colectivas y de servicios públicos y zonas mineras durante la extracción	64	59	59
6.º Zonas de ocio, a excepción de las zonas de esparcimiento residencial	54	49	44
7.º Todas las demás zonas, a excepción de las zonas de amortiguamiento, las áreas militares y las zonas objeto de valores de referencia establecidos en órdenes especiales	49	44	39
8.º Zonas de amortiguamiento	59	54	54
9.º Zonas o partes de zonas situadas a menos de 500 m de zonas de extracción de grava durante la extracción	59	54	49

La determinación del ruido específico deberá efectuarse a una velocidad del viento de 8 m/s y en la dirección menos favorable del viento, es decir, cuando el impacto sonoro de los aerogeneradores sea máximo en el punto considerado.

Si el ruido específico se ajusta a las normas de calidad medioambiental anteriormente mencionadas o si el ruido específico cerca de la vivienda ajena más próxima o de la zona habitada más próxima es inferior en 5 dB(A) al ruido de fondo, se podrá considerar que las molestias causadas por el aerogenerador o por el parque eólico pueden limitarse a un nivel aceptable.»

23 A tenor del punto 3.1.10 de la Circular de 2006, titulado «Proyección de sombra — reflejos de la luz»:

«Al girar, las palas de los aerogeneradores pueden causar molestias, debido a los reflejos de la luz y a la sombra que proyectan, tanto a las personas que habitan en los alrededores como a quienes trabajan allí, así como a los cultivos (invernaderos).

Los contornos de las proyecciones de sombra podrán calcularse mediante programas especiales de ordenador internacionalmente aceptados. En la evaluación de las molestias de las proyecciones de sombra, se considerará aceptable un máximo de 30 horas de proyección de sombra efectiva al año en la vivienda habitada. Si el efecto de sombra proyectada es superior, será preciso examinar en qué medida pueden adoptarse medidas correctoras (por ejemplo, persianas adaptadas, recubrimiento de ventanas, etc.). […]

Los posibles efectos deberán describirse en la nota de ubicación.»

24 Por lo que respecta a la selección de la ubicación, la Circular de 2006 aborda asimismo el principio del criterio planificador (punto 3.2.1), que tiene por objeto delimitar los emplazamientos óptimos desde el punto de vista urbanístico, medioambiental y eólico, y ofrece una visión general de los territorios que pueden tenerse en cuenta para la concesión de autorizaciones para la instalación de aerogeneradores (punto 3.2.2). Por último, esta Circular proporciona una visión general de la función del grupo de trabajo sobre la energía eólica (punto 4).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

25 El 30 de noviembre de 2016, al término de un procedimiento iniciado en 2011, el Funcionario Regional de Urbanismo del Departamento de Ordenación del Territorio de Flandes — Sección Flandes Oriental concedió, con determinadas condiciones, una autorización urbanística (en lo sucesivo, «autorización de 30 de noviembre de 2016») a Electrabel SA, para la instalación y explotación de cinco aerogeneradores en el territorio de los municipios de Aalter (Bélgica) y Nevele (Bélgica) (en lo sucesivo, «proyecto de parque eólico»). Dicha autorización exigía, en particular, el cumplimiento de determinados requisitos establecidos respectivamente en las disposiciones de la sección 5.20.6 de la Vlarem II y en la Circular de 2006 (en lo sucesivo, conjuntamente, «la Orden y la Circular de 2006»).

26 A y otros, como residentes en el emplazamiento previsto para la realización del proyecto de parque eólico, interpusieron ante el tribunal remitente, el Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo del Contencioso de Autorizaciones, Bélgica), un recurso dirigido a la anulación de la autorización de 30 de noviembre de 2016. En apoyo de su recurso, A y otros alegan que la Orden y la Circular de 2006, sobre cuya base se concedió dicha autorización, infringen los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, debido a que esos actos nacionales no fueron objeto de evaluación medioambiental, contrariamente a las disposiciones de esta Directiva, tal como las ha interpretado el Tribunal de Justicia, en particular, en su sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros (C-290/15, EU:C:2016:816). Según A y otros, de dicha sentencia se desprende que un acto reglamentario nacional que contiene diversas disposiciones relativas a la instalación de aerogeneradores, que deben ser observadas en el marco de la concesión de autorizaciones

administrativas relativas al establecimiento y a la explotación de tales instalaciones, encaja en el concepto de «planes y programas», en el sentido de esa Directiva y, por lo tanto, debe someterse a una evaluación medioambiental.

27 Por su parte, el Funcionario Regional de Urbanismo del Departamento de Ordenación del Territorio de Flandes — Sección Flandes Oriental considera, en esencia, que la Orden y la Circular de 2006 no están comprendidas en el concepto de «planes y programas», en el sentido de la Directiva 2001/42, en la medida en que dichos actos no constituyen un marco lo suficientemente completo como para ser considerado un sistema coherente para los proyectos de instalación de aerogeneradores.

28 Habida cuenta de las precisiones aportadas en la sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros (C-290/15, EU:C:2016:816), el tribunal remitente alberga dudas sobre si la Orden y la Circular de 2006 deberían haber sido objeto de una evaluación medioambiental. Por lo tanto, se pregunta sobre la conformidad con la Directiva 2001/42 tanto de esos actos como de la autorización de 30 de noviembre de 2016, que se adoptó sobre la base de aquellos.

29 Por lo demás, dicho tribunal insta al Tribunal de Justicia a reconsiderar su reiterada jurisprudencia, iniciada con la sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2012:159) y confirmada desde entonces en sus sentencias de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-671/16, EU:C:2018:403); de 7 de junio de 2018, Thybaut y otros (C-160/17, EU:C:2018:401); de 8 de mayo de 2019, "Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus" y otros (C-305/18, EU:C:2019:384); de 12 de junio de 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), y de 12 de junio de 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), según la cual el sintagma «exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas» que figura en el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 ha de interpretarse en el sentido de que deben considerarse «exigidos», a efectos de esta disposición y para su aplicación, y, por lo tanto, sometidos a la evaluación medioambiental en las condiciones que esta determine, los planes y programas cuya adopción «se inscriba en el marco» de disposiciones legales o reglamentarias nacionales.

30 Pues bien, según el tribunal remitente, refiriéndose a este respecto a los puntos 18 y 19 de las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2011:755), el Tribunal de Justicia debería privilegiar una interpretación más próxima a la intención del legislador de la Unión y que consistiría en limitar el alcance del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 a los actos que deben adoptarse obligatoriamente en virtud de disposiciones legales o reglamentarias.

31 En estas circunstancias, el Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo del Contencioso de Autorizaciones) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Implican los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, letra a), de la Directiva [2001/42] que el artículo 99 de la Orden del Gobierno flamenco por la que se modifica la Orden del Gobierno flamenco, de 6 de febrero de 1991, por la que se adopta el Reglamento flamenco sobre autorizaciones medioambientales, y se modifica [la Vlarem II], por lo que respecta a la actualización de las Órdenes anteriormente citadas en lo relativo a la evolución de la técnica, que introduce en la Vlarem II la sección 5.20.6, relativa a las instalaciones para la generación de electricidad mediante energía eólica, y la [Circular de 2006], los cuales establecen diversas disposiciones sobre la instalación de aerogeneradores, en particular medidas en materia de seguridad y de sombras estroboscópicas definidas en función de las zonas de ordenación territorial, así como normas sobre ruidos, deben calificarse de "plan o programa" en el sentido de las disposiciones de dicha Directiva?

2) Si se pone de manifiesto que debió realizarse una evaluación medioambiental antes de la adopción [de la Orden y de la Circular de 2006], ¿podrá modular en el tiempo el Raad voor Vergunningsbetwistingen [Consejo del Contencioso de Autorizaciones] las consecuencias jurídicas del carácter ilegal [de la Orden y de la Circular de 2006]? A este respecto, procede plantear una serie de subcuestiones:
   a) Un instrumento de actuación política como la citada Circular, respecto a la cual la competencia de elaboración se basa en el margen de apreciación y la libertad de actuación política de la autoridad en cuestión, por lo que no se trata de una indicación en sentido propio de la autoridad competente para la elaboración del "plan o programa", y para la cual tampoco se prevé un procedimiento formal de elaboración, ¿puede tener la consideración de "plan o programa" en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva [2001/42]?
   b) ¿Basta con que un instrumento de actuación política o una norma de carácter general, como [la Orden y la Circular de 2006], prevean parcialmente una limitación del margen de apreciación de la autoridad que concede las autorizaciones para tener la consideración de "plan o programa" en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva [2001/42], aun cuando no valgan como exigencia o como requisito necesario para la concesión de una autorización o no tengan como finalidad establecer un marco para la futura concesión de autorizaciones, pese a que el legislador de la Unión haya indicado que este objetivo constituye un elemento de la definición de "planes y programas"?
   c) ¿Puede definirse como un "plan o programa" en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva [2001/42] un instrumento de actuación política, como la [Circular de 2006], cuya elaboración viene dictada por motivos de seguridad jurídica y que, por tanto, constituye una decisión completamente libre, y no resulta tal interpretación contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una interpretación teleológica de una directiva no puede divergir esencialmente de la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión?
   d) ¿Puede definirse como un "plan o programa", en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva [2001/42], la sección 5.20.6 de la Vlarem II, que contiene normas cuya adopción no era obligatoria, y no resulta tal interpretación contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una interpretación teleológica de una directiva no puede divergir esencialmente de la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión?
   e) ¿Pueden tener la consideración de "plan o programa" que "establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos", en el sentido de los artículos 2, letra a), y 3, apartado 2, [letra a),] de la Directiva [2001/42], un instrumento de actuación política y una orden gubernamental de carácter normativo, como [la Orden y la Circular de 2006], que revisten un valor indicativo limitado o, cuando menos, no establecen un marco del que quepa inferir un derecho a la ejecución de un proyecto, y que no confieren un derecho a un marco o a una medida dentro de los cuales puedan autorizarse proyectos, y no resulta tal interpretación contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una interpretación teleológica de una directiva no puede divergir esencialmente de la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión?
   f) Un instrumento de actuación política como la Circular [de 2006], que reviste un valor meramente indicativo, y/o una orden gubernamental de carácter normativo, como la sección 5.20.6 de la Vlarem II, que establece meramente límites mínimos para la concesión de autorizaciones y, por lo demás, tiene una eficacia completamente autónoma en cuanto norma general,

      – siendo así que ambas comprenden únicamente un número limitado de criterios y de modalidades

      – y que ninguna de ellas es decisiva respecto a alguno de los criterios o modalidades, y habida cuenta de que, en consecuencia, cabría alegar que, en virtud de datos objetivos puede excluirse que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente,

¿pueden tener la consideración de "plan o programa" en el sentido del artículo 2, letra a), en relación con el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva [2001/42] y, por tanto, pueden tener la consideración de actos que, en virtud de la adopción de las normas y procedimientos de control aplicables en el sector en cuestión, establecen un conjunto significativo de criterios y condiciones para la aprobación y ejecución de uno o varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente?

g) En caso de respuesta negativa a la [segunda cuestión prejudicial, letra f)], ¿podrá un órgano jurisdiccional constatar tal circunstancia por sí mismo, una vez que se ha adoptado la orden o la pseudolegislación ([como la Orden y la Circular de 2006])?

h) Si un órgano jurisdiccional solo es competente de forma indirecta por vía de excepción y su decisión se aplica entre las partes, y si de la respuesta a las cuestiones prejudiciales se desprende que [la Orden y la Circular de 2006] son ilegales, ¿podrá decidir el mantenimiento de los efectos de la Orden y/o de la Circular ilegales si tales instrumentos contribuyen a un objetivo de protección del medio ambiente, como el perseguido por una directiva en el sentido del artículo 288 TFUE, y se cumplen los requisitos que el Derecho de la Unión (tal como se dispone en la sentencia [de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603]) establece para tal mantenimiento?

i) En caso de respuesta negativa a la [segunda cuestión prejudicial, letra h)], ¿puede un órgano jurisdiccional acordar el mantenimiento de los efectos del proyecto impugnado para, de este modo, cumplir indirectamente los requisitos que el Derecho de la Unión (tal como se dispone en la sentencia [de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603]) establece para el mantenimiento de las consecuencias jurídicas del plan o programa que no se ajusta a la Directiva [2001/42]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre el concepto de «planes y programas» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42, al que se refieren las cuestiones prejudiciales primera y segunda, letras a) a d)

32 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, letras a) a d), que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que están comprendidas en el concepto de «planes y programas» una orden y una circular, adoptadas por el Gobierno de una entidad federada de un Estado miembro, que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores.

33 El artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 define los «planes y programas» a los que hace referencia como aquellos que cumplen dos requisitos acumulativos, enunciados respectivamente en los dos guiones que contiene dicha disposición, a saber, por un lado, haber sido elaborados y/o adoptados por una autoridad nacional, regional o local, o elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno y, por otro lado, ser exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

34 Por lo que respecta al primero, tal requisito se cumple, puesto que de las indicaciones del tribunal remitente se desprende que la Orden y la Circular de 2006 fueron adoptadas por el Gobierno flamenco, que constituye una autoridad regional.

35 En cuanto al segundo de dichos requisitos, enunciado en el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que deben considerarse «exigidos», a efectos de la Directiva 2001/42 y para su aplicación, los planes y programas cuya adopción esté regulada en disposiciones legales o reglamentarias nacionales, las cuales determinarán qué autoridades son competentes para adoptarlos y su procedimiento de elaboración

(sentencias de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 31; de 7 de junio de 2018, Thybaut y otros, C-160/17, EU:C:2018:401, apartado 43; y de 12 de junio de 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, apartado 34). Así pues, el Tribunal de Justicia ha declarado que, para preservar la efectividad de esta disposición, dada su finalidad, una medida debe considerarse «exigida» cuando la base jurídica de la facultad para adoptar la medida se encuentra en una disposición particular, incluso si no existe ninguna obligación, propiamente dicha, de elaborar tal medida (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartados 38 a 40).

36 Con carácter preliminar, es preciso destacar que, mediante sus cuestiones prejudiciales, el tribunal remitente, al igual que el Gobierno del Reino Unido en sus observaciones escritas, insta al Tribunal de Justicia a reconsiderar esta jurisprudencia.

37 A este respecto, procede recordar que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión requiere tomar en consideración no solamente su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe, así como los objetivos y la finalidad que persigue el acto del que forma parte. La génesis de una disposición de Derecho de la Unión también puede revelar elementos pertinentes para su interpretación (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de octubre de 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, apartado 25 y jurisprudencia citada).

38 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor literal del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42, es preciso subrayar, como alegó el Abogado General en el punto 60 de sus conclusiones, que una comparación de las versiones lingüísticas del artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42 pone de manifiesto diferentes significados según las versiones. En efecto, mientras que el término «*exigés*» utilizado en la versión francesa, al igual que los términos utilizados en las versiones española («exigidos»), alemana («*erstellt werden müssen*»), inglesa («*required*»), neerlandesa («*zijn voorgeschreven*»), portuguesa («*exigido*») y rumana («*impuse*») se refieren a un tipo de exigencia o de obligación, la versión italiana utiliza el término menos coercitivo de «*previsti*» («previstos»).

39 Pues bien, todas las lenguas oficiales de la Unión Europea constituyen las lenguas auténticas de los actos en las que están redactados, de modo que, por principio, debe reconocerse el mismo valor a todas las versiones lingüísticas de un acto de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de noviembre de 2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, apartado 28 y jurisprudencia citada, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 49 y jurisprudencia citada).

40 De lo anterior se deduce que el examen del tenor literal del artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42 no es concluyente, ya que no permite determinar si los «planes y programas» a los que se refiere esta disposición son exclusivamente aquellos que las autoridades nacionales están obligadas a adoptar en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

41 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la génesis del artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42, esta disposición, que no figuraba ni en la propuesta inicial de directiva de la Comisión, ni en su versión modificada, fue añadida por la Posición común (CE) n.º 25/2000, de 30 de marzo de 2000, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2000, C 137, p. 11). Como expuso el Abogado General en los puntos 62 y 63 de sus conclusiones, con esa adición, el legislador de la Unión pretendió limitar solo a determinados planes y programas la obligación efectuar una evaluación medioambiental, sin que pueda afirmarse que su intención fuera limitar este tipo de evaluación únicamente a los planes y programas de adopción obligatoria.

42 Por lo que se refiere al contexto en el que se inscribe esta disposición, es preciso subrayar, en primer término, como señaló el Abogado General en los puntos 66 y 67 de sus conclusiones, que una concepción binaria que distinga en función de que la adopción de un plan o de un programa sea obligatoria o facultativa no puede abarcar de manera suficientemente precisa y, por lo tanto, satisfactoria la diversidad de situaciones y la heterogeneidad de las prácticas de las autoridades nacionales. En efecto, la adopción de planes o programas, que puede comprender una multitud de hipótesis, no se impone a menudo de manera general ni se deja a la entera discreción de las autoridades competentes.

43 En segundo término, el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 no solo incluye la elaboración o la adopción de los «planes y programas», sino también sus modificaciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 36, y de 10 de septiembre de 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, apartado 44). Pues bien, como precisó el Abogado General en el punto 68 de sus conclusiones, este último supuesto, en el que la modificación del plan o programa en cuestión también puede tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/42, sucede con mayor frecuencia cuando una autoridad decide por su propia iniciativa proceder a tal modificación, sin estar obligada a ello.

44 Las consideraciones anteriores son conformes con la finalidad y los objetivos de la Directiva 2001/42, que a su vez se inserta en el marco previsto en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según el cual en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

45 En efecto, la finalidad de esta Directiva, como recuerda su artículo 1, es 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.

46 Para ello, como se desprende de dicho artículo 1, el objetivo esencial de la Directiva 2001/42 consiste en someter los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente a una evaluación medioambiental durante su elaboración y antes de su adopción (sentencias de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros, C-295/10, EU:C:2011:608, apartado 37, y de 7 de junio de 2018, Thybaut y otros, C-160/17, EU:C:2018:401, apartado 61 y jurisprudencia citada).

47 Asimismo, es preciso recordar que la Directiva 2001/42 se adoptó sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, relativo a las acciones que debe emprender la Comunidad en el ámbito del medio ambiente para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174 CE. El artículo 191 TFUE, que corresponde al artículo 174 CE, dispone, en su apartado 2, que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un «nivel de protección elevado», teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. El artículo 191 TFUE, apartado 1, autoriza la adopción de medidas dirigidas, en particular, a determinados aspectos concretos del medio ambiente, como la conservación, la protección y la mejora de su calidad, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. En el mismo sentido, el artículo 3 TUE, apartado 3, establece que la Unión obrará, entre otras cosas, en pro de un «nivel elevado de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, apartados 41 a 43 y jurisprudencia citada).

48 Pues bien, tales objetivos podrían verse comprometidos si el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 se interpretara en el sentido de que la obligación de evaluación medioambiental establecida en esta Directiva únicamente afecta a los planes o programas de adopción obligatoria. En efecto, por un lado, como se ha señalado en el apartado 42 de la presente sentencia, la adopción de dichos planes o programas no se impone a menudo de manera general. Por otro lado, tal interpretación permitiría que

un Estado miembro eludiera fácilmente la obligación de evaluación medioambiental al decidir deliberadamente no establecer que las autoridades competentes estén obligadas a adoptar tales planes o programas.

49 Por lo demás, la interpretación amplia del concepto de «planes y programas» es conforme con los compromisos internacionales de la Unión, tal como resultan, en particular, del artículo 2, apartado 7, del Convenio de Espoo.

50 De lo anterior se desprende que, mientras que una interpretación restrictiva, que circunscriba el segundo requisito del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 únicamente a los «planes y programas» de adopción obligatoria, podía conferirle un alcance marginal, el Tribunal de Justicia privilegió la necesidad de garantizar la eficacia del citado requisito adoptando una concepción más amplia del término «exigidos» (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 30).

51 Por lo tanto, no existe ningún elemento que pueda justificar un cambio de orientación de la jurisprudencia al respecto.

52 De lo anterior resulta que el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que deben considerarse «exigidos», a efectos de esta Directiva y para su aplicación, los planes y programas cuya adopción esté regulada en disposiciones legales o reglamentarias nacionales, las cuales determinarán qué autoridades son competentes para adoptarlos y su procedimiento de elaboración.

53 En cuanto a si la Orden y la Circular de 2006 cumplen este requisito, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la Vlarem II es una orden adoptada por el poder ejecutivo de una entidad federada belga, a saber, el Gobierno flamenco, en desarrollo de normas jerárquicamente superiores que emanan del poder legislativo de esa misma entidad, a saber, el Parlamento flamenco. Pues bien, de las explicaciones del tribunal remitente sobre el Decreto del Consejo Flamenco relativo a las Autorizaciones Medioambientales y el Decreto del Consejo Flamenco por el que se establecen disposiciones generales en materia de política medioambiental se deriva que estos sirvieron de marco para la adopción de la Vlarem II por el Gobierno flamenco, en particular confiriendo a dicho Gobierno la competencia para adoptar tal acto e indicando que los requisitos sectoriales previstos en esta Orden tienen por objeto prevenir y limitar molestias y riesgos inaceptables para el medio ambiente causados por las instalaciones y actividades de que se trata.

54 Por lo que respecta a la Circular de 2006, de dicha petición se desprende que esta Circular procede, en el caso de autos, del Gobierno flamenco y fue firmada por el ministro presidente y dos ministros competentes en la materia.

55 El tribunal remitente indica a este respecto que la Circular de 2006 —que, como la Vlarem II, contribuiría a la consecución de los objetivos y normas que se han de alcanzar resultantes de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16)— tiene su base jurídica en la competencia de gestión y apreciación de que disponen las autoridades, en virtud de la normativa nacional pertinente, para la concesión de las denominadas autorizaciones «medioambientales», en el sentido de dicha normativa.

56 Así pues, la razón de ser de la Circular de 2006 se situaría en la elección efectuada por las autoridades ministeriales de la referida entidad federada de limitar su propia facultad de apreciación, obligándose a seguir las normas que ellas se fijan de esta manera. Por consiguiente, resulta que la adopción de la Circular de 2006 se inscribe en el marco de las prerrogativas de que disfrutan tales autoridades

ministeriales en virtud del Derecho belga, sin perjuicio de las comprobaciones que, en el caso de autos, corresponde efectuar al tribunal remitente en cuanto a la naturaleza jurídica exacta de dicha Circular en el ordenamiento jurídico de ese Estado miembro.

57 A este respecto, procede recordar que el concepto de «planes y programas» incluye no solo su elaboración, sino también su modificación (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de junio de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, apartado 71 y jurisprudencia citada).

58 En particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, aun cuando un acto no contenga ni pueda contener normas positivas, la facultad que establece de permitir obtener más fácilmente excepciones a las normas vigentes modifica el marco jurídico y tiene como efecto que dicho acto quede comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2018, Thybaut y otros, C-160/17, EU:C:2018:401, apartado 58).

59 Además, como subrayó el Abogado General en los puntos 108 y 109 de sus conclusiones y como resulta de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, por un lado, el punto 3 de la Circular de 2006 parece permitir incluir zonas que no se tomaban inicialmente en consideración para la producción de energía eólica. Por otro lado, el anexo de dicha Circular parece contener valores menos rigurosos que los que figuran en el anexo de la sección 5.20.6.1 de la Vlarem II en materia de calidad medioambiental relativos al ruido y a la proyección de sombra en las zonas habitadas, extremo que, no obstante, incumbe comprobar al tribunal remitente.

60 Por consiguiente, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 80 de sus conclusiones, y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, la Circular de 2006 modifica las disposiciones de la Vlarem II, desarrollándolas o estableciendo excepciones a ellas, de modo que puede considerarse que cumple el requisito recordado en el apartado 52 de la presente sentencia.

61 Procede asimismo destacar que el carácter general de la Orden y de la Circular de 2006 no impide calificar estos actos como «planes y programas» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42. En efecto, si bien del tenor literal de esta disposición resulta que el concepto de «planes y programas» puede comprender actos normativos adoptados por vía legislativa, reglamentaria o administrativa, esa Directiva no contiene precisamente disposiciones específicas relativas a políticas o a normativas generales que requieran una delimitación con respecto a los planes y programas en el sentido de la citada Directiva. El hecho de que un acto nacional tenga cierto grado de abstracción y persiga un objetivo de transformación de una zona geográfica ilustra su dimensión programática o planificadora y no impide su inclusión en el concepto de «planes y programas» (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 60 y jurisprudencia citada).

62 De lo anterior se deduce que la Vlarem II y, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, la Circular de 2006 cumplen también el segundo requisito establecido en el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42.

63 Habida cuenta de todas estas consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, letras a) a d), que el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que están comprendidas en el concepto de «planes y programas» una orden y una circular, adoptadas por el Gobierno de una entidad federada de un Estado miembro, que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores.

Sobre el concepto de «planes y programas» sometidos a evaluación medioambiental en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, concepto al que se refiere la segunda cuestión prejudicial, letras e) a g)

64 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letras e) a g), el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que constituyen planes y programas que deben someterse a una evaluación medioambiental en virtud de dicha disposición una orden y una circular que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, entre ellas, medidas relativas a la proyección de sombra, a la seguridad y a las normas sobre ruidos.

65 El artículo 3 de la Directiva 2001/42 supedita la obligación de someter un plan o un programa concreto a una evaluación medioambiental al requisito de que el plan o el programa, contemplado en dicha disposición, pueda tener efectos significativos en el medio ambiente (sentencia de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 30). Más concretamente, en virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, se someterán a una evaluación medioambiental sistemática los planes y programas que se elaboren con respecto a determinados sectores y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92 [sentencia de 8 de mayo de 2019, "Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus" y otros, C-305/18, EU:C:2019:384, apartado 47].

66 En primer lugar, queda acreditado, en el caso de autos, que la Orden y la Circular de 2006 tratan del sector de la energía, mencionado en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, y que esos actos nacionales se refieren a los proyectos de parques eólicos, que forman parte de los enumerados en el punto 3, letra i), del anexo II de la Directiva 2011/92.

67 En segundo lugar, por lo que respecta a si tales actos establecen el marco para la autorización en el futuro de proyectos, es preciso recordar que el concepto de «planes y programas» comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (sentencias de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 49; de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 53, y de 12 de junio de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, apartado 61).

68 Tal interpretación tiene por objeto garantizar la evaluación medioambiental de aquellas especificaciones que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (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 42, y de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 54).

69 En el caso de autos, la Orden y la Circular de 2006 establecen requisitos relativos a la instalación y explotación de aerogeneradores en la Región Flamenca referentes, en particular, a las proyecciones de sombra, a las consignas de seguridad y a las emisiones de ruido.

70 Si bien la Orden y la Circular de 2006 no parecen constituir un conjunto completo de normas relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que el concepto de «conjunto significativo de criterios y de condiciones» debe entenderse de manera cualitativa y no cuantitativa. En efecto, conviene atajar posibles estrategias para eludir las obligaciones establecidas en la Directiva 2001/42 que pudieran concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de dicha Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 55, y de 12 de junio de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, apartado 64).

71 Como señaló el Abogado General en el punto 94 de sus conclusiones, la importancia y el alcance de las prescripciones establecidas en la Orden y en la Circular de 2006 indican que estos actos constituyen un marco ciertamente no exhaustivo, pero sí lo suficientemente significativo como para determinar los requisitos a los que se supedita la concesión de una autorización para la instalación de parques eólicos en la zona geográfica de que se trata, proyectos cuyo impacto medioambiental es innegable.

72 Además, es preciso recordar a este respecto que, en el apartado 50 de la sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros (C-290/15, EU:C:2016:816), el Tribunal de Justicia declaró que un acto que incluía normas comparables a las de la Orden y la Circular de 2006 en relación con la instalación y explotación de aerogeneradores tenía una importancia y un alcance suficientemente significativos para determinar las condiciones aplicables en ese sector y que las decisiones, en particular de índole medioambiental, adoptadas a través de tales normas están llamadas a determinar las condiciones en las que podrán autorizarse en el futuro los proyectos concretos de instalación y explotación de parques de energía eólica.

73 Habida cuenta de estos elementos, procede considerar que la Orden y, sin perjuicio de las comprobaciones a las que se ha hecho referencia en los apartados 60 y 62 de la presente sentencia, la Circular de 2006 están comprendidas en el concepto de «planes y programas» que, conforme al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2001/42, deben someterse a una evaluación medioambiental.

74 Tal interpretación no queda desvirtuada por la naturaleza jurídica particular de la Circular de 2006.

75 En efecto, el sintagma «que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos», que figura en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, no contiene ninguna remisión a los Derechos nacionales y constituye, en consecuencia, un concepto autónomo del Derecho de la Unión que debe interpretarse de manera uniforme en el territorio de esta última.

76 Pues bien, aun cuando no es seguro que un acto como la Circular de 2006 pueda producir efectos jurídicos obligatorios para terceros, dicha Circular, en cambio, sin perjuicio de que el tribunal remitente compruebe su alcance jurídico exacto, no puede asimilarse a disposiciones de valor meramente indicativo, que no cumplen el requisito recordado en el apartado anterior (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de junio de 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, apartado 44).

77 En efecto, aparte de que la Circular de 2006 se titula «Marco de evaluación y condiciones previas para la instalación de aerogeneradores», de las indicaciones del tribunal remitente resulta que la autorización de 30 de noviembre de 2016 precisa que esta debe cumplir en todo momento los requisitos de dicha Circular, lo que sugiere que esta última tiene, cuando menos, carácter obligatorio para las autoridades competentes en el ámbito de la concesión de tales autorizaciones.

78 Además, como subrayó el Abogado General en el punto 95 de sus conclusiones, el propio Gobierno belga parece admitir el carácter vinculante de la Orden y de la Circular de 2006 para tales autoridades en su conjunto cuando dicho Gobierno manifiesta que la eventual falta de conformidad con el Derecho de la Unión de los requisitos medioambientales que esos actos establecen tendría como consecuencia invalidar las autorizaciones anteriormente concedidas, de modo que convendría limitar los efectos en el tiempo de la sentencia que dicte el tribunal remitente.

79 De todo lo anterior se deriva que procede responder a la segunda cuestión prejudicial, letras e) a g), que el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que constituyen planes y programas que deben someterse a una evaluación medioambiental en virtud de dicha disposición una orden y una circular que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, entre ellas, medidas relativas a la proyección de sombra, a la seguridad y a las normas sobre ruidos.

Sobre el objeto de la segunda cuestión prejudicial, letras h) e i), consistente en la posibilidad de que el tribunal remitente mantenga los efectos de la Orden y de la Circular de 2006, así como de la autorización de 30 de noviembre de 2016

80 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letras h) e i), el tribunal remitente pregunta, en esencia, si, cuando resulta que una evaluación medioambiental, en el sentido de la Directiva 2001/42, debería haberse realizado antes de la adopción de la Orden y de la Circular en las que se basa una autorización de instalación y explotación de aerogeneradores impugnada ante él, de modo que esos actos y esa autorización no son conformes con el Derecho de la Unión, dicho tribunal puede mantener los efectos de dichos actos y de dicha autorización, y en qué condiciones.

81 Para empezar, conforme al artículo 1 de la Directiva 2001/42, el objetivo esencial de esta última consiste en someter los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente a una evaluación medioambiental, durante su preparación y antes de su adopción.

82 Dado que la Directiva 2001/42 no contiene normas relativas a las consecuencias que se derivan de la infracción de las disposiciones de procedimiento que establece, incumbe a los Estados miembros, en el marco de sus competencias, adoptar todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que todos los «planes» o «programas» que puedan tener «efectos significativos en el medio ambiente», en el sentido de dicha Directiva, sean objeto de una evaluación de impacto medioambiental, con arreglo a los procedimientos y criterios que establece la referida Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, apartado 30 y jurisprudencia citada).

83 En virtud del principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de tal violación del Derecho de la Unión. De ello resulta que las autoridades nacionales competentes, incluidos los tribunales nacionales que conozcan de un recurso contra un acto de Derecho interno adoptado en contra del Derecho de la Unión, tienen la obligación de adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas necesarias para subsanar la omisión de una evaluación medioambiental. Esto puede consistir, por ejemplo, para un «plan» o un «programa» adoptado incumpliendo la obligación de llevar a cabo una evaluación medioambiental, en adoptar medidas dirigidas a la suspensión o a la anulación de ese plan o de ese programa (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, apartados 31 y 32), así como en revocar o suspender una autorización ya concedida, a fin de efectuar tal evaluación [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, apartado 75 y jurisprudencia citada].

84 Asimismo, es preciso añadir que solo el Tribunal de Justicia puede, con carácter excepcional y en atención a consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, suspender provisionalmente el efecto de exclusión que ejerce una norma de la Unión sobre el Derecho nacional contrario a ella. En efecto, si los órganos jurisdiccionales nacionales estuvieran facultados para otorgar primacía a las normas nacionales contrarias al Derecho de la Unión, aunque fuera con carácter provisional, se estaría actuando en menoscabo de la aplicación uniforme de este último ordenamiento (sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 177 y jurisprudencia citada).

85 En respuesta a la argumentación expuesta por la Comisión en sus observaciones escritas, según la cual el mantenimiento, con carácter excepcional, de los efectos de medidas nacionales contrarias al Derecho de la Unión únicamente es posible en el marco de un recurso directo contra las medidas potencialmente viciadas, y no por vía de excepción, cuando el recurso interpuesto ante el tribunal nacional se refiere a actos adoptados en ejecución de dichas medidas, es necesario precisar, como

indicó el Abogado General en los puntos 126 a 128 de sus conclusiones, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ha efectuado tal distinción y que dicho mantenimiento, por el Tribunal de Justicia, es posible en el marco de una u otra de esas vías de recurso.

86 En caso de autos, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, si bien el Decreet betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Decreto sobre organización y procedimiento de determinados tribunales flamencos de lo contencioso-administrativo, *Belgisch Staatsblad*, 1 de octubre de 2014, p. 77620) no permite al tribunal remitente mantener temporalmente los efectos de la Orden y de la Circular de 2006, la Constitución belga, según la ha interpretado la jurisprudencia nacional, reconocería, en cambio, al juez el derecho a no aplicar tales actos normativos nacionales cuando no sean conformes con las normas jerárquicamente superiores. Por lo que respecta a los efectos de la autorización de 30 de noviembre de 2016, el artículo 36, apartados 1 y 2, del Decreto sobre organización y procedimiento de determinados tribunales flamencos de lo contencioso-administrativo facultaría al tribunal remitente para mantenerlos temporalmente, aunque la autorización se adoptara con arreglo a actos nacionales contrarios al Derecho de la Unión.

87 A este respecto, es preciso señalar que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el proyecto de parque eólico no parece haberse completado, e incluso que ni siquiera se inició su ejecución.

88 Pues bien, si se confirmase que no se ha iniciado la ejecución del proyecto de parque eólico, el mantenimiento de los efectos de la autorización de 30 de noviembre de 2016, durante el período de evaluación medioambiental que se establece en la Orden y la Circular de 2006, resultaría en cualquier caso innecesario (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 43, y de 28 de febrero de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, apartado 30). Por consiguiente, incumbiría al tribunal remitente anular la autorización adoptada sobre la base del «plan» o «programa» adoptado, a su vez, incumpliendo la obligación de llevar a cabo una evaluación medioambiental (véase, por analogía, la sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 46).

89 Tal anulación también debería producirse, conforme a los principios recordados en el apartado 83 de la presente sentencia, si se confirmara que la ejecución del proyecto de parque eólico se inició o incluso finalizó.

90 Dicho esto, se ha declarado, en primer lugar, que, teniendo en cuenta la existencia de una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente, puede autorizarse excepcionalmente a un órgano jurisdiccional nacional a que aplique una normativa nacional que le faculta para mantener determinados efectos de un acto nacional cuyo procedimiento de adopción no ha sido conforme con la Directiva 2001/42, como el mencionado en el apartado 86 de la presente sentencia, cuando exista un riesgo de que la anulación de dicho acto cree un vacío jurídico incompatible con la obligación del Estado miembro de que se trate de adoptar las medidas de transposición de otro acto del Derecho de la Unión dirigido a la protección del medio ambiente, como la 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 procedentes de fuentes agrarias (DO 1991, L 375, p. 1) (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, apartados 56 y 63).

91 A este respecto, el tribunal remitente indica que la Orden y la Circular de 2006 contribuirían a poner en práctica los objetivos de la Directiva 2009/28 en relación con la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Pues bien, aun cuando tal producción se guía por consideraciones relativas a la protección del medio ambiente y constituye un objetivo primordial de la Unión en materia energética, no basta cualquier obstáculo a su desarrollo en el territorio de un Estado

miembro, como el que pueda derivarse de la anulación de una autorización urbanística a un productor y proveedor de electricidad para la construcción de un número limitado de aerogeneradores, para comprometer globalmente la aplicación de dicha Directiva en ese territorio.

92 En segundo lugar, en el apartado 179 de la sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), el Tribunal de Justicia reconoció que la seguridad del suministro de electricidad del Estado miembro en cuestión constituía también una consideración imperiosa. Sin embargo, al mismo tiempo, precisó que consideraciones relativas a la seguridad del suministro de electricidad únicamente pueden justificar el mantenimiento de los efectos de medidas nacionales que se han adoptado incumpliendo las obligaciones que se derivan del Derecho de la Unión si, en el supuesto de una anulación o una suspensión de los efectos de esas medidas, existiera una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no se pudiera hacer frente por otros medios y mediante otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior.

93 Pues bien, como alegó la Comisión en la vista ante el Tribunal de Justicia y como subrayó el Abogado General en el punto 132 de sus conclusiones, no se sabe con certeza si el cese de la actividad de un número limitado de aerogeneradores podría tener repercusiones significativas en el suministro de electricidad de todo el Estado miembro en cuestión.

94 En cualquier caso, un eventual mantenimiento en el tiempo de los efectos de esos actos solo podrá extenderse lo estrictamente necesario para corregir la ilegalidad constatada (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 62, y de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 181).

95 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial, letras h) e i), que, cuando resulta que una evaluación medioambiental, en el sentido de la Directiva 2001/42, debería haberse realizado antes de la adopción de la orden y de la circular en las que se basa una autorización de instalación y explotación de aerogeneradores impugnada ante un tribunal nacional, de modo que esos actos y esa autorización no son conformes con el Derecho de la Unión, dicho tribunal solo puede mantener los efectos de tales actos y de tal autorización si el Derecho interno se lo permite en el marco del litigio del que conoce, en el supuesto de que la anulación de la referida autorización pueda tener repercusiones significativas en el suministro de electricidad de todo el Estado miembro en cuestión y únicamente durante el tiempo estrictamente necesario para corregir dicha ilegalidad. Corresponde al tribunal remitente, en su caso, efectuar esta apreciación en el litigio principal.

Costas

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

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

1) **El artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, debe interpretarse en el sentido de que están comprendidas en el concepto «planes y programas» una orden y una circular, adoptadas por el Gobierno de una entidad federada de un Estado miembro, que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores.**

2) **El artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42 debe interpretarse en el sentido de que constituyen planes y programas que deben someterse a una evaluación medioambiental en virtud de dicha disposición una orden y una circular que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, entre ellas, medidas relativas a la proyección de sombra, a la seguridad y a las normas sobre ruidos.**

3) **Cuando resulta que una evaluación medioambiental, en el sentido de la Directiva 2001/42, debería haberse realizado antes de la adopción de la orden y de la circular en las que se basa una autorización de instalación y explotación de aerogeneradores impugnada ante un tribunal nacional, de modo que esos actos y esa autorización no son conformes con el Derecho de la Unión, dicho tribunal solo puede mantener los efectos de tales actos y de tal autorización si el Derecho interno se lo permite en el marco del litigio del que conoce, en el supuesto de que la anulación de la referida autorización pueda tener repercusiones significativas en el suministro de electricidad de todo el Estado miembro en cuestión y únicamente durante el tiempo estrictamente necesario para corregir dicha ilegalidad. Corresponde al tribunal remitente, en su caso, efectuar esta apreciación en el litigio principal.**

Firmas