SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 29 de abril de 2004 *

En el asunto C-117/02,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. A. Caeiros, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes y las Sras. M. Telles Romão y M. João Lois, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

que tiene por objeto que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), al haber hecho posible la aprobación de un proyecto de complejo turístico que incluye urbanizaciones residenciales, hoteles y campos de golf, situado en la zona de Ponta do Abano, sin que se hubiera procedido a una evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Rosas (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. La Pergola y S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría de Tribunal de Justicia el 27 de marzo de 2002, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, que tiene por objeto que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), al haber hecho posible la aprobación de un proyecto de complejo turístico que incluye urbanizaciones residenciales, hoteles y campos de golf, situado en la zona de Ponta do Abano, sin que se hubiera procedido a una evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

La Directiva 85/337/CEE

2 Según su artículo 1, apartado 1, la Directiva 85/337 se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

3 A tenor del apartado 2 de dicho artículo, se entiende por proyecto:

«— la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

— otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo».

4 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 establece:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.

Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

5 El artículo 4 de la Directiva 85/337 dispone:

«1. Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 2, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.

2. Los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características los exigen.

A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II, deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10.»

6 El anexo II de la Directiva 85/337, relativo a los proyectos contemplados en el artículo 4, apartado 2, de la misma, menciona en la letra a) de su punto 11, titulado «Otros proyectos»:

«Pueblos de vacaciones, complejos hoteleros».

7 En esencia, el artículo 5 de la Directiva 85/337 precisa qué información mínima debe proporcionar el promotor del proyecto. El artículo 6 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que las autoridades y el público interesados sean informados y puedan expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto. El artículo 8 obliga a las autoridades competentes a tomar en consideración la información recogida de conformidad con los artículos 5 y 6. El artículo 9 obliga a las autoridades competentes a informar al público de la decisión que se haya adoptado y de las condiciones que eventualmente la acompañen.

8 La Directiva 85/337 dispone en su artículo 12 que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir dicha Directiva en un plazo de tres años a partir de su notificación. La Directiva fue notificada a los Estados miembros el 3 de julio de 1985.

9 La Directiva 85/337 ha sido modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5), cuyo artículo 3, apartado 1, obliga a adaptar el Derecho interno a la misma a más tardar el 14 de marzo de 1999.

La Directiva 92/43/CEE

10 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7), prevé la creación de una red ecológica europea de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000», compuesta por los lugares que alberguen los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de dicha Directiva y los hábitats de especies que figuran en su anexo II. Conforme al artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de esta misma Directiva, cada Estado miembro remitirá a la Comisión, en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la Directiva, una lista de los lugares calificados por él de zonas especiales de conservación con arreglo a dicha norma.

11 El artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43 dispone:

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.»

12 Conforme al artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, los Estados miembros debían adaptar su Derecho interno a la misma en un plazo de dos años a partir de su notificación.

Normativa nacional

13 La adaptación del Derecho portugués a la Directiva 85/337 se llevó a cabo mediante el Decreto-Lei nº 186/90, de 6 de junio de 1990 *(Diário da República,* I serie, nº 130, de 6 de junio de 1990, p. 2462).

14 El Parque Natural de Sintra-Cascais, donde se encuentra la zona de Ponta do Abano, fue creado por el Decreto Regulamentar (Decreto de desarrollo) nº 8/94, de 11 de marzo de 1994 *(Diário da República,* I serie — B, nº 59, de 11 de marzo de 1994, p. 1226).

15 El Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais fue establecido por el Decreto Regulamentar nº 9/94, aprobado igualmente el 11 de marzo de 1994 *(Diário da República,* I serie — B, nº 59, de 11 de marzo de 1994, p. 1228).

16 El 18 de abril de 1996, tras un dictamen favorable de la Junta Rectora del Parque Natural de Sintra-Cascais, la Dirección General de Turismo aprobó la localización en la zona de Ponta do Abano de un proyecto de construcción de urbanizaciones residenciales.

17 Mediante resolución nº 142/97 del Consejo de Ministros, de 28 de agosto de 1997, las áreas de Cabo Raso y de Ponta do Abano fueron incluidas en la zona de Sintra-Cascais, en aplicación del Decreto-Lei nº 226/97, de 27 de agosto de 1997, por el que se adapta el Derecho portugués a la Directiva 92/43.

18 Según indica el dictamen motivado, el ayuntamiento de Cascais publicó el 9 de marzo de 1998 la decisión por la que se autorizaba la ejecución del proyecto.

Procedimiento administrativo previo

19 Mediante escrito de 4 de enero de 2000, la Comisión informó a las autoridades portuguesas de que había recibido una denuncia sobre unos proyectos de construcción de urbanizaciones residenciales en el lugar de importancia comunitaria Sintra-Cascais, y más concretamente en las zonas de Cabo Raso y de Ponta do Abano. En dicho escrito, la Comisión recordaba que determinados proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente deben ser sometidos a una evaluación de sus repercusiones, conforme a la Directiva 92/43. La Comisión solicitaba a las autoridades portuguesas que le presentaran sus observaciones en un plazo de dos meses.

20 No habiendo recibido respuesta alguna a dicho escrito, el 4 de abril de 2000 la Comisión remitió a las autoridades portuguesas un escrito de requerimiento basado en el artículo 226 CE, en el que indicaba que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le imponían el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 92/43 y, con carácter subsidiario, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, al haber hecho posible la aprobación, en 1998, de dos proyectos turísticos que comprendían urbanizaciones residenciales, hoteles y campos de golf, situados en el interior de una zona que figuraba en la lista nacional de zonas especiales de conservación y cuya inclusión en la red Natura 2000 como lugar de importancia comunitaria hubiera debido proponer dicho Estado miembro, sin que se hubiera procedido a una evaluación de las repercusiones de dichos proyectos sobre el medio ambiente.

21 La Comisión alegó en particular que, aunque no se hubiera efectuado la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva 92/43, debía haberse efectuado dicha evaluación con arreglo a la Directiva 85/337. En su opinión, aunque los proyectos en cuestión formaban parte de los mencionados en el anexo II de la Directiva 85/337, las autoridades portuguesas habían rebasado los límites de su margen de apreciación, margen que les reconoce el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva pero que está limitado por el

artículo 2, apartado 1, de la misma, como ha confirmado el Tribunal de Justicia (véase en este sentido la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda, C-392/96, Rec. p. I-5901, apartado 64). Según la Comisión, tales proyectos debían tener sin duda alguna importantes repercusiones sobre el medio ambiente, ya que las zonas afectadas contenían tipos de hábitats de los contemplados en el anexo I de la Directiva 92/43 y especies de las contempladas en su anexo II.

22 La Comisión instó al Gobierno portugués para que presentara sus observaciones en un plazo de dos meses a partir de la recepción del escrito de requerimiento.

23 Mediante escrito de 30 de marzo de 2000, recibido el 7 de abril siguiente, las autoridades portuguesas respondieron al escrito de la Comisión de 4 de enero de 2000.

24 En el mencionado escrito, dichas autoridades indicaron las referencias de la normativa y de las decisiones administrativas pertinentes y precisaron que no se había autorizado proyecto alguno en la zona de Cabo Raso. En cuanto al proyecto de Ponta do Abano, pusieron de relieve que la localización del mismo se había decidido mucho antes de que se aprobara la lista nacional de zonas especiales de conservación conforme a lo dispuesto en la Directiva 92/43.

25 Las autoridades portuguesas reconocieron que el Decreto-Lei nº 186/90, por el que se adapta el Derecho nacional a la Directiva 85/337, estaba en vigor cuando se autorizó el proyecto. Alegaron, sin embargo, que, habida cuenta de sus dimensiones, las urbanizaciones turísticas previstas para la zona de Ponta do Abano no reunían los requisitos legales necesarios para exigir que se procediera a una evaluación de repercusiones sobre el medio ambiente.

26 Dichas autoridades informaron, por otra parte, a la Comisión de que, poco tiempo antes, habían decidido revisar y suspender con efecto inmediato el Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais en las zonas destinadas preferentemente al turismo y a las actividades recreativas, y adoptar medidas cautelares a fin de prohibir con efecto inmediato la construcción de nuevas urbanizaciones en dichas zonas, incluida la zona de Cabo Raso.

27 Mediante escrito de 14 de junio de 2000, las autoridades portuguesas respondieron al escrito de requerimiento de 4 de abril de 2000 señalando que la Comisión les había remitido dicho escrito antes de conocer el contenido de su escrito de 30 de marzo de 2000, lo que justificaría que, tras analizar las respuestas ofrecidas en él, la Comisión archivara el asunto o reabriera el procedimiento administrativo previo establecido en el artículo 226 CE.

28 Dichas autoridades recordaron los datos contenidos en su escrito anterior, subrayando que no comprendían las diversas referencias a la Directiva 92/43, ya que la localización del proyecto de construcción se había aprobado en 1996 –y no en 1998, como afirmaba por error la Comisión– basándose en el Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais, es decir, antes de que se aprobara la lista nacional de zonas especiales de conservación conforme a lo dispuesto en la Directiva 92/43.

29 Las autoridades portuguesas sostuvieron que, habida cuenta de que el régimen jurídico de la red Natura 2000 no era aplicable cuando se adoptó la decisión sobre la localización del complejo turístico de Ponta do Abano, dicho proyecto sólo debía someterse a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente si así lo exigía el Decreto-Lei nº 186/90, por el que se adapta el Derecho nacional a la Directiva 85/337. Ahora bien, no consideraban que ése fuera el caso, como se deducía de las explicaciones que ofrecían en el escrito de 30 de marzo de 2000.

30 Estimando insatisfactorias las respuestas del Gobierno portugués, el 25 de julio de 2000 la Comisión emitió un dictamen motivado relativo, con carácter principal, a

un incumplimiento de la Directiva 92/43 y, con carácter subsidiario, a un incumplimiento de la Directiva 85/337, y en el que se concedía a la República Portuguesa un plazo de dos meses para adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen.

31 Por lo que respecta al margen de apreciación que ofrece el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, la Comisión repitió que consideraba que en el presente asunto se habían rebasado sus límites. En efecto, a su juicio, los proyectos debían tener sin duda alguna repercusiones importantes sobre el medio ambiente, dado que las zonas afectadas albergaban tipos de hábitats de los contemplados en el anexo I de la Directiva 92/43 y especies de las contempladas en su anexo II.

32 La Comisión impugnó la alegación de las autoridades portuguesas de que la Directiva 92/43 no era aplicable en la fecha de la decisión relativa a la localización del proyecto. Puso de relieve a este respecto que, según la legislación portuguesa, la autorización de los proyectos urbanísticos es competencia de las autoridades municipales. En el presente caso, el ayuntamiento de Cascais había publicado la decisión por la que se autorizaba la ejecución del proyecto el 9 de marzo de 1998, es decir, después de que, en 1997, la zona de Sintra-Cascais quedara incluida en la lista nacional de zonas especiales de conservación elaborada con arreglo a la Directiva 92/43.

33 La Comisión concluyó, pues, dicho escrito reafirmando que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le imponían el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 92/43 y, con carácter subsidiario, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, al haber hecho posible la autorización de un proyecto de complejo turístico que comprendía urbanizaciones residenciales, hoteles y terrenos de golf, situado en la zona de Ponta do Abano, es decir, en una zona que figuraba en la lista nacional de zonas especiales de conservación y cuya inclusión en la red Natura 2000 como lugar de importancia comunitaria debería haber propuesto dicho Estado miembro, sin que se hubiera procedido a una evaluación adecuada de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente.

34 Mediante escrito de 29 de septiembre de 2000, el Gobierno portugués solicitó una prórroga de dos meses del plazo que le había otorgado la Comisión para responder al dictamen motivado.

35 Mediante escrito de 20 de noviembre de 2000, dicho Gobierno respondió al dictamen motivado. En su respuesta indicó que tomaba nota de que dicho dictamen no mencionaba ya el complejo turístico de Cabo Raso.

36 Por lo que respecta al proyecto de la zona de Ponta do Abano, el Gobierno portugués comenzó por reafirmar que la Directiva 92/43 no era aplicable en la fecha en que se autorizó el proyecto. A este respecto precisó que los proyectos turísticos están sometidos a una normativa especial, que confiere a la administración central, concretamente a la Dirección General de Turismo, la competencia para aprobar la localización de los mismos. Así, las autoridades municipales sólo son competentes para autorizar las obras de infraestructura y, seguidamente, las obras de construcción del proyecto, siempre dentro de los límites de la localización aprobada por la administración central.

37 A juicio del Gobierno portugués, la Comisión interpretaba erróneamente la normativa portuguesa pertinente. Según él, la decisión que debía tenerse en cuenta para pronunciarse sobre la necesidad de una evaluación de las repercusiones del proyecto era la decisión por la que se aprobó la localización del mismo, adoptada en 1996, es decir, antes de que la zona de Sintra-Cascais fuera inscrita en la lista nacional de lugares de importancia comunitaria con arreglo a la Directiva 92/43.

38 En cuanto al incumplimiento de la Directiva 85/337, las autoridades portuguesas alegaron que la imputación de la Comisión se basaba en un solo argumento, a saber, que los límites del margen de apreciación que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 reconoce a los Estados miembros se habían rebasado, dado que no cabía ninguna duda de que los proyectos tendrían repercusiones importantes sobre el medio ambiente, puesto que las zonas afectadas albergaban tipos de hábitats de los contemplados en el anexo I de la Directiva 92/43 y especies de las contempladas en su anexo II.

39 Las autoridades portuguesas impugnaron dicha interpretación por dos razones. En primer lugar, alegaron que el control del modo en que los Estados miembros utilizan el margen de apreciación que les otorga el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 sólo puede llevarse a cabo en lo que respecta a la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Por lo tanto, a su juicio, no cabía poner en entredicho la decisión adoptada a propósito de Ponta do Abano en 1996, de conformidad con una adaptación del Derecho interno a la Directiva no impugnada en este extremo, so pena de una absoluta inseguridad jurídica para la administración pública y para los ciudadanos, expuestos a la incertidumbre de un marco jurídico bajo la amenaza permanente de un control posterior caso por caso efectuado por los órganos comunitarios.

40 Por otra parte, las autoridades portuguesas pusieron de relieve que justificar la conclusión de que se había incumplido la Directiva 85/337 alegando que el proyecto de Ponta do Abano amenazaba valores protegidos por la Directiva 92/43 equivalía a aplicar la Directiva 92/43 con efectos retroactivos. A su juicio, no era posible invocar la Directiva 92/43 y la lista nacional de zonas especiales de conservación elaborada con posterioridad para determinar las normas de procedimiento aplicables en la fecha de la decisión relativa a Ponta do Abano.

41 Por último, las autoridades portuguesas recordaron que, en cualquier caso, los complejos turísticos únicamente se mencionan en el anexo II de la Directiva 85/337 y que, por lo tanto, la falta de evaluación de las repercusiones de dichos proyectos no puede constituir una violación del Derecho comunitario.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

42 En su escrito de contestación, la República Portuguesa alega que el recurso no es admisible, dado que la Comisión ha modificado el objeto del litigio con respecto al procedimiento administrativo previo. En efecto, indica así que, mientras el

dictamen motivado se refería a un incumplimiento, con carácter principal, de la Directiva 92/43 y, con carácter subsidiario, de la Directiva 85/337, el recurso sólo se refiere al incumplimiento de la Directiva 85/337. Existe, pues, a su juicio una modificación del objeto de litigio y no una mera restricción del mismo, ya que el centro del debate se ha desplazado.

43 La República Portuguesa sostiene que la Comisión podía haber precisado el incumplimiento que le reprochaba al adoptar el dictamen motivado, ya que las autoridades portuguesas habían presentado las alegaciones que justificaban la retirada de la imputación relativa al incumplimiento de la Directiva 92/43 antes de que se emitiera dicho dictamen, en particular en sus escritos de 30 de marzo y 14 de junio de 2000.

44 Dicho Estado miembro recuerda, por otra parte, que la Comisión invocó en todo momento el incumplimiento de la Directiva 85/337 con carácter subsidiario y alegando como único motivo que el proyecto tendría repercusiones importantes sobre el medio ambiente, dado que la zona albergaba tipos de hábitats y de especies contemplados en los anexos I y II de la Directiva 92/43. En este contexto, la República Portuguesa centró, pues, sus alegaciones en el análisis de la imputación formulada con carácter principal. Por consiguiente, a su juicio, al modificar la imputación en el escrito de recurso, la Comisión desplazó el centro del debate a la cuestión del incumplimiento de la Directiva 85/337, sin dar a las autoridades portuguesas la oportunidad de desarrollar su defensa frente a dicha imputación.

45 Según la República Portuguesa, la Comisión presenta en su recurso nuevas alegaciones, no formuladas en el procedimiento administrativo previo, para justificar su conclusión relativa al incumplimiento de la Directiva 85/337. Las autoridades portuguesas indican que la Comisión sostiene así, en particular, que ellas consideraron los umbrales fijados por la normativa nacional como mínimos absolutos, sin examinar la posibilidad de que el proyecto tuviera repercusiones importantes sobre el medio ambiente debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.

46 Sobre este último punto, la República Portuguesa alega que la Comisión debía haber tomado en consideración las respuestas de las autoridades portuguesas o haber emitido un dictamen motivado complementario, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dando así a la República Portuguesa la oportunidad de defenderse del pretendido incumplimiento de la Directiva 85/337.

47 Dicho Estado miembro considera además que la Comisión vulneró su derecho de defensa, ya que, durante el procedimiento administrativo previo, no criticó en ningún momento de manera clara y directa la aplicación de la normativa nacional en el presente asunto. Sostiene en particular que la Comisión no explicó en ningún momento por qué razón no era correcta la evaluación realizada por las autoridades portuguesas con arreglo a la normativa nacional para verificar si el proyecto tenía o no repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

48 En su escrito de réplica, la Comisión impugna la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Gobierno portugués.

49 La Comisión afirma así que tuvo en cuenta las respuestas del Gobierno portugués al escrito de 4 de enero de 2000 y al escrito de requerimiento de 4 de abril de 2000. Según ella, fueron únicamente las precisiones formuladas en la respuesta al dictamen motivado las que le permitieron retirar su imputación de incumplimiento de la Directiva 92/43, pues fue en dicha respuesta donde las autoridades portuguesas explicaron en términos más concretos que la decisión de autorización de las obras, adoptada en 1998, sólo tenía un alcance limitado frente a la decisión de 1996 por la que se había aprobado la localización del proyecto.

50 La Comisión considera que el hecho de que, en el procedimiento administrativo previo, el incumplimiento de la Directiva 85/337 sólo se presentara como subsidiario del incumplimiento de la Directiva 92/43 no le impedía mantener únicamente dicha imputación en el recurso. Afirma que se ha producido una restricción del objeto de litigio, pero no una modificación del mismo.

51 A este respecto, la Comisión niega haber invocado en el procedimiento administrativo previo un único argumento, basado en la Directiva 92/43. Según ella, tanto el escrito de requerimiento como el dictamen motivado contenían una exposición clara de la argumentación que justificaba la evaluación de las repercusiones del proyecto con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Directiva 85/337, independientemente de consideraciones relativas a la Directiva 92/43. A juicio de la Comisión, las afirmaciones formuladas por las autoridades portuguesas en el procedimiento administrativo previo muestran que éstas habían comprendido bien la argumentación formulada por ella a este respecto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

52 Procede hacer constar que el procedimiento administrativo previo no se desarrolló en unas condiciones que permitan aclarar rápidamente las imputaciones formuladas por la Comisión y las alegaciones expuestas en su defensa por la República Portuguesa. En efecto, por una parte, en el escrito de la Comisión de 4 de enero de 2000 las imputaciones se formularon con escasa precisión y, por otra parte, el retraso con el que las autoridades portuguesas respondieron a dicho escrito impidió que la Comisión tuviera en cuenta, en su escrito de requerimiento de 4 de abril de 2000, ciertas respuestas a sus imputaciones.

53 Tales hechos no bastan sin embargo para negar la admisibilidad del recurso. En efecto, procede recordar que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 51).

54 En el presente asunto, la Comisión tuvo la ocasión de presentar a la República Portuguesa las imputaciones formuladas en su contra y ésta tuvo la ocasión de presentar las observaciones que estimó pertinentes. En este sentido, el procedimiento administrativo previo alcanzó su objetivo.

55 No cabe estimar la causa de inadmisión invocada por la República Portuguesa, basada en el hecho de que el procedimiento administrativo previo sólo se refirió con carácter subsidiario a la Directiva 85/337, mientras que la imputación relativa a esta Directiva es la única imputación de incumplimiento que ahora se formula y constituye el objeto fundamental de los debates. Basta con señalar que ésta fue efectivamente una de las imputaciones formuladas en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado y que el modo de exponerla en tales documentos fue sintético, pero suficiente. Su carácter subsidiario no impidió en absoluto que la República Portuguesa presentara observaciones en lo que a ella respecta.

56 En cuanto a la supuesta falta de explicaciones de la Comisión sobre la infracción de la Directiva 85/337 en que incurrieron, a su juicio, las autoridades portuguesas al aprobar un proyecto de complejo turístico en la zona de Ponta do Abano, procede analizar esta cuestión al examinar el fondo del recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

57 En su recurso, la Comisión impugna la tesis formulada por la República Portuguesa en el procedimiento administrativo previo, según la cual el control del modo en que los Estados miembros utilizan el margen de apreciación que se les concedió sólo es pertinente en lo que respecta a la correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva. Tras recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto (sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartados 49 y 50; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros, C-435/97, Rec. p. I-5613, apartado 44, y Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 64), la Comisión concluye que la República Portuguesa no puede invocar la correcta adaptación de su Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, y en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 para sustraer de la obligación de evaluación establecida en dicho artículo 2, apartado 1, un proyecto específico que, pese a formar parte de los contemplados en el anexo II de dicha Directiva, puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, como es el caso del proyecto relativo a las empresas creadas en la zona de Ponta do Abano.

58 La Comisión niega que la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente pueda provocar una «inseguridad jurídica para la administración pública y para los ciudadanos, expuestos a la incertidumbre de un marco jurídico bajo la amenaza permanente de un control posterior caso por caso efectuado por los órganos comunitarios». En primer lugar, recuerda que el procedimiento por incumplimiento permite determinar el alcance exacto de las obligaciones de los Estados miembros en caso de discrepancias de interpretación.

59 A continuación, la Comisión subraya que, frente a un proyecto de los contemplados en el anexo II de la Directiva 85/337, pero que no cumple los criterios establecidos por la normativa nacional o no alcanza los umbrales fijados por ella, las autoridades nacionales deben analizar en concreto la posibilidad de que, debido a su naturaleza, dimensiones o localización, dicho proyecto tenga una repercusión importante sobre el medio ambiente que justifique una evaluación de sus repercusiones con arreglo a la Directiva 85/337.

60 La Comisión recuerda por último que, mientras no se haya adoptado una resolución administrativa por la que se aprueben los proyectos presentados, los promotores carecen de derechos adquiridos (conclusiones del Abogado General Sr. Mischo en el asunto en que se dictó la sentencia de 21 de enero de 1999, Comisión/Portugal, C-150/97, Rec. p. I-259, punto 22).

61 A la vista de la jurisprudencia invocada, la Comisión estima que no basta con afirmar, como han hecho las autoridades portuguesas, que, debido a sus dimensiones, el proyecto de que se trata no cumplía los requisitos legales para una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente. Alega que, por el contrario, los Decretos Regulamentares n^{os} 8/94 y 9/94 describen el Parque Natural de Sintra-Cascais, donde se encuentra la zona de Ponta do Abano, como un territorio:

— en el que existen valores naturales de indudable interés que constituyen un patrimonio nacional o incluso universal;

— que constituye una zona muy sensible.

62 La Comisión concluye que, en atención a estas circunstancias, aunque el proyecto no alcanzara las dimensiones previstas por la normativa nacional, las autoridades portuguesas debían haber llevado a cabo una evaluación de sus repercusiones antes de adoptar la decisión de aprobar la localización del mismo.

63 En su escrito de contestación, la República Portuguesa considera que la decisión por la que se aprobó la localización del proyecto no infringió los términos de la Directiva 85/337.

64 En efecto, las autoridades portuguesas sostienen haber efectuado un análisis de las eventuales repercusiones importantes del proyecto sobre el medio ambiente conforme a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337. Dicho análisis se realizó en dos niveles, mediante el examen:

— de la naturaleza y localización del proyecto, a través de la normativa por la que se adaptó el Derecho interno a la Directiva 85/337, y

— de la naturaleza, dimensiones y localización del proyecto, a través de la verificación de la compatibilidad del mismo con el Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais, establecido por el Decreto Regulamentar nº 9/94.

65 La República Portuguesa precisa que, a fin de determinar qué proyectos de complejos turísticos debían someterse al procedimiento de evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, la normativa nacional de adaptación del Derecho interno a la Directiva 85/337 estableció dos criterios, a saber, el de que no estuvieran previstos en el marco de las medidas de ordenación del territorio y el de que presentaran determinadas características (dimensiones o índices de ocupación). Las autoridades portuguesas sostienen que, habida cuenta de que el proyecto se sitúa en una zona que el Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais califica de destinada preferentemente al turismo, ellas disponían de datos que les permitieron llegar a la conclusión de que, pese a estar localizado en una zona de alto valor ambiental, el proyecto no podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente a causa de su naturaleza o de su localización.

66 La República Portuguesa afirma que el Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais estuvo precedido por un Plan de ordenación del territorio a mayor escala, vigente de 1981 a 1994, y que ambos planes fueron precedidos a su vez por innumerables estudios del patrimonio natural y por unos debates públicos muy amplios en los que participaron no sólo la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, sino también diversas instituciones universitarias y organismos públicos.

67 El Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais comprende zonas prioritarias para la conservación de la naturaleza, zonas de ambiente rural, zonas de ambiente urbano y zonas destinadas preferentemente al turismo y a las actividades recreativas. La República Portuguesa sostiene que los valores naturales importantes, incluidos los identificados posteriormente por las autoridades portuguesas en relación con zonas que contenían especies y hábitats contemplados en los anexos de la Directiva 92/43, quedaron debidamente protegidos cuando las zonas que contenían dichas especies y hábitats fueron calificadas de zonas prioritarias para la conservación de la naturaleza, definidas en el Plan de ordenación. Dicho Plan es un adecuado instrumento de gestión de los valores que pretendía defender la creación del Parque Natural de Sintra-Cascais. Según las autoridades portuguesas, la aprobación por su parte del proyecto debe apreciarse tomando como referencia dichos valores.

68 Según la República Portuguesa, la zona destinada preferentemente al turismo y a las actividades recreativas, en la que deben construirse los pueblos de vacaciones, fue debidamente caracterizada desde el punto de vista del patrimonio natural. Se trata de una zona mayoritariamente cubierta de comunidades vegetales secundarias, degradadas y estructuralmente simplificadas, constituidas por matorrales mediterráneos resultantes de la regeneración natural de otras comunidades más evolucionadas, previamente destruidas por incendios sucesivos en otras épocas, así como por pequeñas manchas residuales de eucaliptos, pinos pinaster, pinos piñoneros y pinos carrascos.

69 Las autoridades portuguesas sostienen haber verificado así la compatibilidad del proyecto con las especificaciones impuestas por el Plan de ordenación, particularmente en cuanto al respeto de los criterios de calidad ambiental, paisajística y arquitectónica, así como de compatibilidad con los parámetros establecidos para sus dimensiones y sus índices de ocupación, con arreglo al artículo 21 del Decreto Regulamentar nº 9/94 por el que se aprobó el Plan de ordenación. Conforme a lo dispuesto en los artículos 20 y 4 del Decreto Regulamentar nº 9/94, el proyecto sólo fue autorizado tras recibir el dictamen favorable de la Junta Rectora del Parque Natural, que comprobó que cumplía los criterios de calidad ambiental, paisajística y arquitectónica.

70 La República Portuguesa impugna, pues, la tesis de la Comisión de que el proyecto tendrá necesariamente repercusiones importantes sobre el medio ambiente por el mero hecho de estar situado en el Parque Natural de Sintra-Cascais. Pone de relieve que se han tenido debidamente en cuenta tanto la sensibilidad de la zona donde se localizará el proyecto como la naturaleza y las dimensiones del mismo. Por lo tanto, las autoridades portuguesas consideran no haber incumplido las obligaciones que les impone la Directiva 85/337, ya que llevaron a cabo un examen concreto del proyecto en lo que se refiere a sus eventuales repercusiones importantes sobre el medio ambiente, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva.

71 En su escrito de réplica, la Comisión considera que las precisiones aportadas por el Gobierno portugués en el escrito de contestación confirman que las autoridades no llevaron a cabo una evaluación concreta, sino que se limitaron a verificar que el proyecto cumplía los requisitos establecidos por la normativa nacional. A su juicio, por las razones expuestas en el recurso y con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el incumplimiento ha quedado acreditado.

72 La Comisión estima que las precisiones aportadas por el Gobierno portugués refuerzan la postura que ella defiende. Así, el hecho de que un proyecto esté situado en una zona que la normativa nacional califica de «destinada preferentemente al turismo» no permite garantizar que no habrá repercusiones importantes sobre el medio ambiente en casos concretos. Por otra parte, la información presentada muestra que el proyecto en cuestión se sitúa en una zona muy sensible, en la que, como mínimo, la flora se encuentra ya degradada, lo que refuerza la convicción de la Comisión de que era necesario llevar a cabo un estudio de sus repercusiones.

73 Por último, la Comisión señala que la alegación de que el Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais constituye un adecuado instrumento de gestión de los valores de conservación que pretendía defender la creación de dicho parque es incompatible con la información aportada por las autoridades portuguesas en su escrito de 30 de marzo 2000, donde indicaban que habían decidido revisar y suspender con efecto inmediato dicho Plan de ordenación y prohibir los proyectos de nuevas construcciones en las zonas destinadas preferentemente al turismo y a las actividades recreativas.

74 En su escrito de dúplica, la República Portuguesa alega que la Comisión parece confundir la zona de Ponta do Abano, en la que se sitúan los proyectos aprobados, y el Parque Natural de Sintra-Cascais. Este último ha sido siempre un área muy poblada y contiene, junto a zonas de alto valor ambiental, zonas urbanas, rurales y de esparcimiento.

75 Las autoridades portuguesas consideran que en el presente procedimiento no se discute el hecho de que ellas reconocen los valores ambientales del Parque Natural de Sintra-Cascais. Sin embargo, éste es a su juicio el único argumento invocado por la Comisión para motivar su recurso.

76 A la vista de los argumentos presentados por la Comisión en su escrito de réplica, la República Portuguesa sostiene que dicha institución no interpreta correctamente la Directiva 85/337, ya que confunde el procedimiento de evaluación establecido en los artículos 5 a 10 de dicha Directiva y la evaluación de la existencia o inexistencia de repercusiones importantes sobre el medio ambiente, operación de tipo «simple screening» que precede al eventual procedimiento de evaluación formal. En el presente asunto, dicha verificación previa se llevó a cabo mediante el examen de la naturaleza, dimensiones y localización del proyecto con ocasión del análisis de su compatibilidad con el Plan de ordenación, confirmada por el dictamen favorable de la Junta Rectora del Parque Natural de Sintra-Cascais, indispensable para aprobar la localización del proyecto con arreglo al régimen establecido por el Decreto Regulamentar nº 9/94. Según la República Portuguesa, resulta, por tanto, inexacto afirmar que «el hecho de que un proyecto esté situado en una zona que la normativa nacional califica de destinada preferentemente al turismo no permite en absoluto garantizar que no habrá repercusiones importantes sobre el medio ambiente en casos concretos».

77 La República Portuguesa expone que el destino de cada parcela de territorio del Parque Natural de Sintra-Cascais fue determinado tras múltiples estudios de base que permitieron diseñar la división en zonas recogida en el Plan de ordenación y elaborar el reglamento que establece las normas, tipologías e índices de ocupación permitidos para las zonas urbanizables, como es el caso de las zonas destinadas preferentemente al turismo y a las actividades recreativas, donde fue autorizado el proyecto de que se trata.

78 La República Portuguesa niega que el hecho de que un proyecto esté situado en una zona en la que la vegetación se encuentra degradada y simplificada refuerce la tesis de que es necesario estudiar sus repercusiones. En su opinión, no cabe

sostener que los objetivos de protección de la naturaleza propugnados por las disposiciones comunitarias y nacionales pretenden en definitiva restablecer las condiciones naturales desaparecidas antes de que las zonas de conservación fueran calificadas así o antes de la ocupación humana de dichas zonas. Por otra parte, la República Portuguesa considera que la Comisión no está legitimada para cuestionar los criterios de gestión de los valores ambientales de una zona de conservación de nivel nacional, establecidos mucho antes de la fecha en que los Estados miembros debían haber adaptado su Derecho interno a la Directiva 92/43.

79 En cuanto a la suspensión del Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais, el Gobierno portugués indica que decidió revisar dicho Plan tras examinar los diferentes factores que así lo aconsejaban, en particular el hecho de que la adaptación del Derecho interno a la Directiva 92/43 impone mayores obligaciones al Estado portugués en lo que respecta a su contribución a la creación de la red Natura 2000. Alega, sin embargo, que el análisis del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario debe efectuarse tomando como referencia los valores de conservación de la naturaleza protegidos por la normativa aplicable en la fecha en que se creó el Parque Natural, y no los valores de la Directiva 92/43.

Apreciación del Tribunal de Justicia

80 Según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso por incumplimiento basado en el artículo 226 CE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia todos los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción (véanse, en particular, las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6; de 26 de junio de 2003, Comisión/España, C-404/00, Rec. p. I-6695, apartado 26, y de 6 de noviembre de 2003, Comisión/Reino Unido, C-434/01, Rec. p. I-13239, apartado 21).

81 En el presente asunto, la Comisión se basa en la Directiva 85/337, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, para reprochar a la República Portuguesa que no se haya efectuado un estudio de las repercusiones de un proyecto antes de autorizarlo en un caso en el que el proyecto, pese a no sobrepasar los umbrales establecidos por dicho Estado miembro con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva, podría sin embargo tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente a causa de su naturaleza y de su localización en la zona de Ponta do Abano del Parque Natural de Sintra-Cascais.

82 A fin de probar el incumplimiento del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, la Comisión está obligada a demostrar que el Estado miembro no ha adoptado las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones. Un medio adecuado de aportar dicha prueba consiste en demostrar que el Estado miembro no adoptó las medidas necesarias para verificar si un proyecto que no alcanza los umbrales a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 puede, sin embargo, tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización. La Comisión podría también demostrar que no se llevó a cabo un estudio de las repercusiones de un proyecto que podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en un caso en el que era obligatorio hacerlo.

83 En el presente asunto, la República Portuguesa ha alegado que, en razón de la existencia del Plan de ordenación del Parque Natural de Sintra-Cascais y de los procedimientos de autorización que dicho Plan impone, se habían adoptado todas las disposiciones necesarias para que, antes de concederse una autorización para un proyecto situado en dicho parque, las autoridades comprobaran si el proyecto podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, y si era, por tanto, necesario realizar un estudio de sus repercusiones.

84 La Comisión no ha impugnado, sin embargo, dicha alegación. Tampoco ha demostrado que, en el presente asunto, las autoridades portuguesas hayan sobrepasado los límites de su margen de apreciación al no exigir la realización de un estudio de las repercusiones del proyecto antes de autorizarlo, pese a que podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

85 En efecto, no basta con demostrar que un proyecto debe ejecutarse dentro de los límites de un Parque Natural para presumir que tendrá repercusiones importantes sobre el medio ambiente. La Comisión debe aportar un mínimo de pruebas de las repercusiones que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente.

86 En el presente asunto, la Comisión no ha respondido a las alegaciones de la República Portuguesa, según las cuales:

— el Parque Natural de Sintra-Cascais no sólo comprende zonas de alto valor ambiental, sino también zonas urbanas, rurales y de esparcimiento;

— las zonas destinadas preferentemente al turismo y a las actividades recreativas, donde debían ejecutarse los proyectos, fueron seleccionadas precisamente teniendo en cuenta que su vegetación se encontraba degradada.

87 En efecto, no es suficiente afirmar a este respecto en términos generales que la localización de un proyecto en una zona que la normativa nacional califica de «destinada preferentemente al turismo» no permite garantizar que no se

producirán repercusiones importantes sobre el medio ambiente en casos concretos. La Comisión tampoco puede contentarse con alegar que la información presentada muestra que el proyecto en cuestión está situado en una zona muy sensible y en la que, como mínimo, la flora se encuentra ya degradada, sin demostrar con pruebas concretas que las autoridades portuguesas incurrieron en un error manifiesto de apreciación al aprobar la localización del proyecto en una zona destinada precisamente a este tipo de proyectos.

88 Resulta obligado hacer constar que el expediente presentado por la Comisión se basa en la presunción de que un proyecto situado en el territorio de un Parque Natural puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Tal presunción resulta insuficiente para acreditar la existencia de un incumplimiento del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337. En todo caso, la Comisión no ha refutado de un modo jurídicamente suficiente las explicaciones pertinentes ofrecidas por la República Portuguesa.

89 Por consiguiente, no se ha probado el incumplimiento y procede desestimar el recurso.

Costas

90 A tenor de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que han sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la República Portuguesa.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Rosas La Pergola von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de abril de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris