CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 30 de abril de 2008 [1]

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial se refiere a 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, [2] en la versión de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 [3] (en lo sucesivo, «Directiva sobre evaluación del impacto ambiental»). El asunto versa sobre cinco proyectos de reforma y mejora de una vía de tráfico principal de Madrid, que forman parte del proyecto denominado «Madrid calle 30».

2. Con arreglo al Derecho español, esta vía de tráfico recibe la calificación de urbana. Los proyectos de actuación en vías urbanas no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la normativa española que adapta el ordenamiento jurídico nacional a la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. Por esta razón se plantea la cuestión de si este tipo de proyectos está comprendido en el campo de la citada Directiva.

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.
3 — DO L 73, p. 5.

II. Marco jurídico

A. *Directiva sobre evaluación del impacto ambiental*

3. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental establece lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

4. El artículo 3 describe el objeto de la evaluación del impacto ambiental:

«La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

— el ser humano, la fauna y la flora,

— el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,

— los bienes materiales y el patrimonio cultural,

— la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero.»

5. El artículo 4, apartados 1 y 2, define qué proyectos deberán ser evaluados:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, los proyectos enumerados en el Anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el Anexo II, los Estados miembros determinarán:

a) mediante un estudio caso por caso, o

b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro,

si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).»

6. El anexo I, punto 7, letra b), contiene determinados proyectos de obras viarias, en concreto la «construcción de autopistas y vías rápidas (2)». La nota a pie de página número 2 aclara que «"vía rápida" corresponde a la definición dada por el Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional, de 15 de noviembre de 1975».

7. La letra c) de ese mismo anexo I, punto 7, recoge otros proyectos de obras viarias:

«Construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o realineamiento y/o ensanche de una carretera existente de dos carriles o menos con objeto de conseguir cuatro carriles o más, cuando tal nueva carretera o el tramo de carretera realineado y/o ensanchado alcance o supere los 10 kilómetros en una longitud continua.»

8. El anexo II, punto 10, letra e), menciona, entre otras obras, las carreteras:

«Construcción de carreteras, puertos e instalaciones portuarias, incluidos los puertos pesqueros (proyectos no incluidos en el Anexo I).»

9. El anexo II, punto 13, primer guión, recoge las modificaciones de los proyectos:

«Cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.»

B. *Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional, de 15 de noviembre de 1975*

10. Veinte Estados miembros ratificaron el Acuerdo; no lo hicieron España, Austria, Chipre, Estonia, Irlanda, Malta ni el Reino Unido. El anexo II contiene los requisitos de las principales vías de tráfico internacional.

11. El ámbito de aplicación objetivo de estos requisitos se establece en la sección I.1 de dicho anexo:

«Las características fundamentales de la construcción y ampliación para las principales vías de tráfico internacional (en lo sucesivo, "vías internacionales") son objeto de las siguientes disposiciones, que se basan en el estado actual de la ingeniería de caminos. Estas disposiciones no serán de aplicación en zonas urbanas, las cuales deberán evitarse si constituyen un obstáculo o un riesgo.»

12. En el anexo II, secciones II.2 y II.3, se definen los conceptos de autopista y vía rápida:

«II.2. Autopistas

Por "autopista" se entenderá una vía especialmente diseñada y construida para la circulación automovilística, que no tiene comunicación con las propiedades vecinas y que:

i) salvo en puntos concretos o de manera temporal, está dotada, para los dos sentidos de circulación, de calzadas distintas separadas una de otra por medio de una franja de terreno no destinada a la circulación o, de forma excepcional, por otros medios;

ii) no cruza a nivel otras vías de tráfico automovilístico, ni vías de ferrocarril o de tranvía, ni caminos para la circulación peatonal;

iii) está especialmente señalizada como autopista.

II.3. Vías rápidas [4]

Vía reservada a la circulación automovilística, accesible sólo desde accesos o cruces reglamentados y en la que está especialmente prohibido detenerse o estacionar en la calzada.»

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

13. El 13 de mayo de 2004, la Villa de Madrid sometió a información pública cinco proyectos de reforma y mejora de la vía M-30 dentro del área urbana, estableciendo un período de 20 días para la presentación de alegaciones al respecto. Dentro de otro procedimiento de autorización con arreglo a la normativa de aguas, el público tuvo un nuevo plazo de 45 días para presentar observaciones. El 24 de enero de 2005 el Ayuntamiento publicó la resolución de 17 de enero de 2005, por la que se aprobaban los proyectos. La organización no gubernamental Ecologistas en Acción — CODA recurrió dicha aprobación.

4 — Tras haber sido modificada, dicha definición tiene actualmente la siguiente redacción:
«Por vía rápida se entenderá una vía reservada a la circulación automovilística, accesible sólo desde accesos o cruces reglamentados:
i) en la que está especialmente prohibido detenerse o estacionar en la calzada; y
ii) que no cruza a nivel vías de ferrocarril o de tranvía, ni caminos para la circulación peatonal.»

14. El órgano jurisdiccional remitente describe el objeto del recurso en los siguientes términos:

«En efecto, nos hallamos ante la impugnación de un acto administrativo que aprueba sólo cinco de los subproyectos o actuaciones específicas de remodelación del viario y del territorio por el que discurre la M-30 y que en su conjunto entraña una magna y complejísima obra de ingeniería civil, que responde a un proyecto global y unitario de mejora y reforma de la práctica totalidad de la autovía de circunvalación de Madrid denominado y presentado como proyecto "Madrid calle 30" […], siendo así que la Corporación Municipal lo ha fragmentado y tramitado como quince proyectos distintos e independientes. De esta manera los distintos tramos, salvo uno, no alcanzan los 5 kilómetros de modificación o acondicionamiento de trazado de cualquier tipo de carretera existente de los que habla el epígrafe 95 del Anexo Segundo de la Ley 2/2002, si bien el proyecto en su conjunto excede con mucho esas dimensiones. Este proyecto completo de reforma y ampliación de la M-30 supondrá, según se estima, un incremento del tráfico de la vía próximo al 25 % y supone actuaciones de todo tipo en el entorno urbano de la misma […]»

15. Para poder resolver el recurso, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado al Tribunal de Justicia unas cuestiones en las que pregunta:

«1) Si las exigencias de procedimiento reglado de evaluación de repercusión medioambiental resultantes de la Directiva [sobre evaluación del impacto ambiental] son aplicables a proyectos de actuación en vías urbanas en atención a la naturaleza y las dimensiones del proyecto, afectación de áreas de gran densidad demográfica, o de paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica.

2) Si las exigencias de procedimiento reglado de evaluación de repercusión medioambiental resultantes de la Directiva [sobre evaluación del impacto ambiental] son aplicables a los proyectos objeto del presente recurso contencioso-administrativo, en atención a su naturaleza y a la naturaleza de la vía en que se prevé su ejecución, características, dimensión, impacto en el entorno, densidad demográfica, presupuesto y eventual fraccionamiento respecto de un proyecto global que contempla actuaciones similares en la misma vía.

3) Si los criterios contenidos en la sentencia [Comisión/España [5]] y concretamente en los puntos 69 a 88 de dicha sentencia son de aplicación a los proyectos objeto de este proceso judicial en atención a su naturaleza y a la naturaleza de la vía en que se prevé su ejecución, características,

5 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2006 (C-332/04).

dimensión, impacto en el entorno, presupuesto y eventual fraccionamiento respecto de un proyecto global que contempla actuaciones similares en la misma vía y era exigible por ello someter los mismos a procedimiento reglado de evaluación medioambiental.

4) Si las obligaciones resultantes de la Directiva [sobre evaluación del impacto ambiental] en cuanto a evaluación medioambiental han sido o no cumplidas en la práctica por las autoridades españolas respecto de los proyectos que son objeto de este procedimiento, por lo que resulta del expediente administrativo y concretamente de los estudios e informes incorporados al mismo, aunque formalmente no se haya sometido el proyecto al procedimiento reglado de evaluación medioambiental que establece dicha Directiva.»

16. Han presentado observaciones escritas la organización no gubernamental Ecologistas en Acción — CODA (recurrente en el procedimiento principal), el Ayuntamiento de Madrid (recurrida en el procedimiento principal), Italia y la Comisión. En cambio, en la vista de 2 abril de 2008, sólo presentaron observaciones la citada Administración y la Comisión.

IV. Apreciación jurídica

A. *Sobre las tres primeras cuestiones — Proyectos de actuación en vías urbanas*

17. El Tribunal de Justicia debería responder conjuntamente a las tres primeras cuestiones dado que su contenido es esencialmente el mismo. El órgano jurisdiccional remitente desea saber en qué condiciones debe aplicarse el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a los proyectos de actuación en vías urbanas, en concreto, a los cinco proyectos que él mismo ha de examinar. En este contexto y basándose en la sentencia Comisión/España, [6] menciona expresamente algunas características de los proyectos:

— la naturaleza y las dimensiones de los proyectos, en especial, la naturaleza de la vía, sus características y su dimensión;

— la afectación de áreas de gran densidad demográfica o de paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica;

— el presupuesto, y

6 — Citada en la nota 5.

— el eventual fraccionamiento respecto de un proyecto global que contempla actuaciones similares en la misma vía.

18. Como alega acertadamente el Gobierno italiano, al responder a estas cuestiones no se puede examinar la compatibilidad de la normativa española con la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho comunitario que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para la resolución del asunto que se le haya sometido. [7]

1. Sobre si las vías urbanas están excluidas del procedimiento de evaluación del impacto ambiental

19. El Ayuntamiento de Madrid defiende que el ámbito de la aplicación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental no comprende los proyectos litigiosos. Estos afectan a una vía urbana. Tanto el legislador español como las autoridades y tribunales españoles decidieron que las vías urbanas no entraban en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, porque no están mencionadas en el anexo de la Directiva.

20. Desde mi punto de vista, esta interpretación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental es incorrecta. Es cierto que esta Directiva no menciona expresamente las «vías urbanas» como tales. Sin embargo, el anexo I, punto 7, letras b) y c), y el anexo II, punto 10, letra e), se refieren a las *autopistas, vías rápidas* y *carreteras.* Como destaca en particular la Comisión, estos conceptos son propios del Derecho comunitario y deben ser interpretados de manera autónoma. La perspectiva del Derecho comunitario está lejos de excluir las vías urbanas de las tres clases de vías mencionadas. Todas estas vías pueden existir básicamente también dentro de las ciudades y tener en ellas repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

Sobre la relevancia del Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional, de 15 de noviembre de 1975, para la interpretación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental

21. Aunque el anexo I, punto 7, letra b), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental no define los conceptos de autopista y vía rápida, se puede consultar el Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional, de 15 de noviembre de 1975. Respecto a las vías rápidas, la aplicabilidad del Acuerdo se deriva de la remisión expresa que a él hace el anexo I, punto 7, letra b), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. [8] Aunque en relación con el concepto de autopista el anexo I, punto 7, letra b), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental no remite al Acuerdo, es lógico acudir también a la definición del Acuerdo para garantizar una interpretación uniforme en todos los Estados miembros.

7 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de mayo de 2000, Rombi y Arkopharma (C-107/97, Rec. p. I-3367), apartado 29.

8 — Respecto a una remisión análoga en relación con los aeropuertos, véase la sentencia de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, Rec. p. I-1197), apartado 35.

22. Con arreglo al artículo 17, apartado 3, del Acuerdo, su texto es vinculante en lengua inglesa y francesa (lenguas comunitarias), así como en ruso (sin mayor interés para este asunto). Para comprender la remisión de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental con respecto a las vías rápidas, se han de emplear las versiones inglesas de la Directiva y del Acuerdo, ya que ambas utilizan exactamente el concepto «express roads». En cambio, la versión francesa de la Directiva emplea incorrectamente el término «voies rapides», en vez de «routes express» que se extrae del Acuerdo.

23. Puesto que la definición de vía rápida ha sido ulteriormente modificada, se plantea la cuestión de si hay que tomar las versiones modificada o inicial de la definición, para interpretar la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. En favor de emplear la versión inicial, se puede mencionar como argumento el propio tenor de la remisión, del que no es posible deducir que tengan que tomarse en consideración las modificaciones ulteriores. Además, ni la Comunidad Europea ni algunos de sus Estados miembros forman parte del Acuerdo. Habida cuenta de la remisión, tendrían que adoptar las modificaciones de la versión vigente en cada momento, sin poder influir directamente en ellas. Por consiguiente, se ha de tomar la versión inicial de la definición y no la modificada.

24. En opinión del Ayuntamiento de Madrid, las vías urbanas no son vías rápidas ni autopistas según el Acuerdo. Se basa en la normativa general de la sección I.1 del anexo II del Acuerdo, con arreglo a la cual lo dispuesto en dicho anexo no se aplica a las áreas urbanas. Alega que esta regla se aplica, en particular, a las definiciones de vías rápidas y de autopistas de las secciones II.2 y II.3 del mismo anexo.

25. Tanto la formulación de la remisión respecto de las vías rápidas como la finalidad de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental y del Acuerdo son razones contra la tesis de que, al definir los conceptos de vía rápida y autopista a efectos de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, se consideren excluidas del ámbito de aplicación del anexo II del Acuerdo las zonas urbanas.

26. La nota a pie de página relativa al concepto de «vía rápida», contenida en el anexo I, punto 7, letra b), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, no remite de manera general a las vías rápidas según se conciben en el Acuerdo, sino que «"vía rápida"corresponde a la definición» dada por el Acuerdo. Por lo tanto, no se trata de trasladar el ámbito de aplicación del Acuerdo, sino que el legislador comunitario sólo se ha servido de una definición que se ha desarrollado en un contexto distinto. Esta definición no excluye las zonas urbanas. Con mayor razón, al utilizar la definición de autopista —lo cual no se prevé expresamente— no hay razón alguna para excluir las vías urbanas.

27. Además, del mismo modo que con otras cuestiones de interpretación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, al interpretar la remisión se ha de tomar en consideración la finalidad de dicha Directiva. [9] Según resulta del artículo 2, apartado 1, su finalidad consiste en que, antes de concederse una autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en particular debido a su

9 — Sentencia de 23 de noviembre de 2006, Comisión/Italia (C-486/04, Rec. p. I-11025), apartado 36. Sobre la interpretación de una remisión para la definición de «aeropuertos», véanse mis conclusiones de 29 de noviembre de 2007, presentadas en el asunto en que recayó la sentencia Abraham y otros, citada en la nota 8, punto 45.

naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación con respecto a sus efectos. [10]

28. Muchas de las repercusiones medioambientales de las vías pueden aparecer tanto dentro como fuera de las ciudades. Además, las ciudades son lugares especialmente sensibles a las obras viarias debido a la densidad de población, a los daños medioambientales y también habida cuenta de los posibles paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica. Por ello, se ajusta a la finalidad de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental incluir en ella las vías urbanas. [11]

29. También corrobora este resultado el paralelismo entre la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental y el Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (Espoo, 1991). La Comunidad Europea es parte de este Convenio [12] y la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental actúa como instrumento de adaptación a aquél, como se muestra, en particular, en el decimotercer considerando de la Directiva 97/11. Para definir las vías rápidas y autopistas, el Convenio de Espoo utiliza las definiciones de la versión inicial del Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional, sin excluir que se aplique a las vías urbanas.

10 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 9, apartado 36. Véase también la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917), apartados 49 y 52.

11 — Sobre los proyectos de urbanización, véase la sentencia Comisión/España, citada en la nota 5, apartado 81.

12 — Decisión del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (no publicada).

Sobre la definición de vías rápida y autopista

30. Con arreglo al anexo II, sección II.3 del Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional, por *vía rápida* se entiende una vía reservada a la circulación automovilística, accesible sólo desde accesos o cruces reglamentados y en la que está especialmente prohibido detenerse o estacionar en la calzada. Es irrelevante la circunstancia de que estas vías transcurran o no dentro de ciudades.

31. El anexo II, sección II.3 del mismo Acuerdo define el término *autopista* como una vía especialmente diseñada y construida para la circulación automovilística, que no tiene comunicación con las propiedades vecinas. Está dotada, para los dos sentidos de circulación, de calzadas distintas separadas una de otra por medio de una franja de terreno no destinada a la circulación o, de forma excepcional, por otros medios. Tampoco cruza a nivel otras vías de tráfico automovilístico, ni vías de ferrocarril o de tranvía, ni caminos para la circulación peatonal.

32. Por último, el Acuerdo exige que la vía esté especialmente señalizada como autopista. No obstante, este requisito debería ser ignorado al apreciar si concurre el concepto de autopista de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, puesto que, de no ser así, los Estados miembros podrían eludir, con la denominación que diesen a la vía, la obligación de efectuar una evaluación medioambiental.

33. De este modo, el concepto de autopista en el sentido de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental comprende también las autopistas urbanas.

Sobre los demás tipos de vías

34. Algunas traducciones del término «vía» pueden servir de fundamento para que las vías urbanas estén excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. Por ejemplo, la versión española de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental emplea el término «carretera» para las vías de tráfico automovilístico convencionales, que es similar al término «route» utilizado en francés, aunque se entienda principalmente como carretera nacional. Si la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental sólo incluyese autopistas, vías rápidas y carreteras nacionales, no sería desacertado considerar que los tres términos se refieren a vías extraurbanas.

35. Sin embargo, hay versiones lingüísticas de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental en las que el concepto de vía también comprende, de modo inequívoco, las vías de tráfico intraurbanas, como es el caso del alemán «Straße» o del inglés «road».

36. Las diversas versiones lingüísticas de un texto comunitario deben interpretarse de modo uniforme en caso de discrepancia entre las mismas; la disposición de que se trate debe interpretarse en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte. [13]

37. Esto se aplica especialmente a la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. Su ámbito de aplicación es muy extenso y su objetivo muy amplio. [14] Como ya he señalado, [15] los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, deben someterse, antes de concederles una autorización, a una evaluación con respecto a sus efectos. Las vías de circulación automovilística pueden tener con frecuencia impactos medioambientales también dentro de las ciudades o precisamente en ellas. De este modo, respecto al concepto de «vía», debe rechazarse una interpretación que excluya las vías urbanas del ámbito de aplicación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.

Conclusión sobre los extremos antes examinados

38. En resumen, procede señalar que los proyectos de actuación sobre vías urbanas están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. De este modo, se ha de examinar concretamente si debía haberse efectuado la evaluación medioambiental del proyecto litigioso.

13 — Véanse, respecto a la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, la sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 28, y, en general, las sentencias de 12 de noviembre de 1969, Stauder (29/69, Rec. p. 419), apartado 3; de 23 de noviembre de 2006, ZVK (C-300/05, Rec. p. I-11169), apartado 16, y de 14 de junio de 2007, Euro Tex (C-56/06, Rec. p. I-4859), apartado 27.

14 — Sentencias Kraaijeveld y otros, citada en la nota 13, apartado 31; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 40, así como Abraham y otros, citada en la nota 8, apartado 32.

15 — Véanse los puntos 27 y 28 de las presentes conclusiones.

2. Sobre los proyectos de construcción de vías de tráfico automovilístico recogidos en el anexo I, punto 7, letras b) y c), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental

39. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, y al anexo I, punto 7, de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, es obligatorio realizar una evaluación del impacto ambiental cuando se vayan a construir autopistas o vías rápidas [letra b)], así como en el caso de la construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o del realineamiento y/o ensanche de una carretera existente de dos carriles o menos con objeto de conseguir cuatro carriles o más, cuando tal nueva carretera o el tramo de carretera realineado y/o ensanchado alcance o supere los 10 kilómetros en una longitud continua. [letra c)].

40. Como ya he señalado, las definiciones de autopista y vía rápida resultan del Acuerdo europeo sobre las principales vías de tráfico internacional. El anexo I, punto 7, letra c), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental define de modo suficiente lo que se entiende por esas vías, en especial si se tiene en cuenta que es inadmisible excluir de manera general las vías urbanas de la evaluación medioambiental. Para aplicar lo dispuesto respecto a las vías en el anexo I, punto 7, letras b) y c), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental no se ha de atender, por lo tanto, ni a las repercusiones medioambientales concretas ni al lugar o al coste o a los efectos interactivos con otros proyectos.

41. Con arreglo a lo anterior, no se puede excluir que el proyecto objeto del litigio principal afecte a vías que respondan a alguna de las definiciones contenidas en el anexo I, punto 7, letras b) o c), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. Ahora bien, sólo se tendrá la obligación de efectuar una evaluación medioambiental conforme al artículo 4, apartado 1, si el proyecto debe considerarse como construcción de la vía correspondiente.

42. Si bien el presente asunto trata de la mejora y reforma de vías ya existentes, estas medidas pueden equipararse a la construcción de vías. Así se deduce precisamente de la definición del supuesto del anexo I, punto 7, letra c), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, que incluye el ensanche de determinadas vías.

43. En ciertas circunstancias, también habrá que considerar como construcción la ampliación de las autopistas y vías rápidas a que se refiere el anexo I, punto 7, letra b), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. En una sentencia relativa a un proyecto español de línea ferroviaria, el Tribunal de Justicia declaró que el desdoblamiento de una vía férrea ya existente no puede ser analizado como si fuera una mera modificación de un proyecto anterior, en el sentido del punto 12 del anexo II de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, sino que, en tanto que construcción de vías ferroviarias para tráfico de largo recorrido, está comprendido en el punto 7 de su anexo I. [16] Para ello se basó en la posibilidad de que dicho proyecto tuviese repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

16 — Sentencia de 16 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-227/01, Rec. p. I-8253), apartados 46 y ss. Véase además la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (Großkrotzenburg) (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 35, en la que el Tribunal de Justicia consideró que la ampliación de una central nuclear añadiendo una nueva unidad constituía un proyecto de obras autónomo.

44. Como también alega la Comisión, esta idea puede trasladarse, por principio, a los proyectos de construcción de vías de tráfico. Sin embargo, es necesario delimitarlo frente al concepto de *cambio* de los proyectos de construcción viaria recogido en el anexo II, punto 13, primer guión. Por lo tanto, las medidas que se refieran a vías ya existentes sólo pueden considerarse actos de construcción si, en vista de sus repercusiones medioambientales, son equivalentes a una nueva construcción. [17] En particular, equivale a una nueva construcción el ensanche de una vía convencional convirtiéndola en una de las vías mencionadas en el anexo I, punto 7, letras b) y c), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.

3. Sobre otros proyectos de actuación viaria

45. En la medida en que los proyectos controvertidos no estén comprendidos, según los criterios antes expuestos, en el ámbito de aplicación del anexo I de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, es posible que haya que examinar, no obstante, sus repercusiones medioambientales. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, y al anexo II, punto 10, letra e), de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, los Estados miembros tienen que determinar, mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por ellos mismos, si la construcción de vías no enumeradas en el anexo I será objeto de una evaluación medioambiental. Lo mismo sucede con los cambios en los proyectos de actuación viaria, en virtud del anexo II, punto 13, primer guión, en relación con el anexo I, punto 7, letras b) y c), y con el anexo II, punto 10, letra e).

46. Según jurisprudencia reiterada, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental es la base de que los Estados miembros tengan un margen de apreciación, limitado por la obligación contenida en el artículo 2, apartado 1, por lo que respecta a someter a una evaluación de sus repercusiones los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización. [18] En este contexto, revisten importancia las características del proyecto indicadas por el órgano jurisdiccional remitente.

47. Los Estados miembros deben tener en cuenta la naturaleza, las dimensiones y la localización del proyecto para determinar si habrá que contar con repercusiones importantes sobre el medio ambiente. [19] De este modo, la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental persigue una apreciación global del impacto ambiental de los proyectos o de su modificación. [20] En concreto, se deben tomar en consideración tanto los efectos directos de las propias obras proyectadas como las repercusiones que puedan tener sobre el medio ambiente la utilización

17 — Véase el punto 47 de mis conclusiones presentadas en el asunto en que recayó la sentencia Abraham y otros, citadas en la nota 9.

18 — Sentencias de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España (C-121/03, Rec. p. I-7569), apartado 87, y Comisión/España, citada en la nota 5, apartado 76. Respecto a la versión inicial de la Directiva de evaluación medioambiental, véanse las sentencias Kraaijeveld y otros, citada en la nota 13, apartado 50; de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 64; de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal (C-117/02, Rec. p. I-5517), apartado 82; de 2 de junio de 2005, Comisión/Italia (C-83/03, Rec. p. I-4747), apartado 19, y Abraham y otros, citada en la nota 8, apartados 37 y 42.

19 — Sentencias Comisión/España, citada en la nota 5, apartado 77, y Abraham y otros, citada en la nota 8, apartado 38.

20 — Sentencia Abraham y otros, citada en la nota 8, apartado 42.

y la explotación de las construcciones resultantes de dichas obras. [21] A este respecto, cabe pensar, por ejemplo, en un considerable aumento del tráfico.

48. Por otra parte, la alta densidad demográfica y la significación histórica, cultural o arqueológica de los lugares forman parte de los criterios que los Estados miembros deben tomar en consideración, con arreglo al artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, cuando realicen un estudio caso por caso o cuando determinen umbrales o criterios en virtud del apartado 2 de este artículo. A este respecto, los proyectos de ordenación viaria están sujetos a las mismas reglas que los proyectos de urbanización que fueron objeto de la sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/España. [22]

49. Aunque el presupuesto de un proyecto puede ser un indicador de sus dimensiones, parece improbable que a partir de su mera magnitud se puedan inferir conclusiones sobre su impacto medioambiental. Aun cuando el presupuesto contenga datos sobre las repercusiones medioambientales o los medios para reducirlas, existen normalmente otros documentos y planos que describen mucho mejor esas repercusiones o los medios para reducirlas. Por lo tanto, parece más bien fuera de lugar utilizar el presupuesto de un proyecto como criterio para determinar la necesidad de efectuar una evaluación del impacto ambiental.

50. Las repercusiones positivas que un proyecto tenga sobre el medio ambiente, como alegó en la vista el Ayuntamiento de Madrid, no son como tales relevantes, por principio, para la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental. Los objetivos de la Directiva —evitar la creación de contaminaciones o daños (primer considerando) y proteger el medio y la calidad de vida (tercer considerando)— no exigen que se realice una evaluación sólo porque un proyecto pueda mejorar considerablemente el estado del medio ambiente. Al examinar la necesidad de una evaluación medioambiental, la expectativa de efectos positivos sobre el medio ambiente no puede compensar, sin embargo, el importante impacto medioambiental negativo de un proyecto hasta tal punto que no se efectúe ninguna evaluación porque el proyecto global tenga un resultado final beneficioso para el medio ambiente.

51. Por último, el objetivo de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental no puede eludirse mediante un fraccionamiento de los proyectos. [23] Cuando el conjunto de varios proyectos pueda tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la citada Directiva, procederá evaluar, por tanto, de manera global su impacto sobre el medio ambiente. [24] Es obligado realizar, en especial, una apreciación global de varios proyectos cuando son interdependientes, su construcción está interrelacionada o sus repercusiones medioambientales se solapan.

21 — Sentencia Abraham y otros, citada en la nota 8, apartado 43.

22 — Citada en la nota 5, apartado 79.

23 — Sentencias Comisión/Irlanda, citada en la nota 18, apartado 76, y Abraham y otros, citada en la nota 8, apartado 27.

24 — Sentencias Comisión/Irlanda, citada en la nota 18, apartado 76, y Abraham y otros, citada en la nota 8, apartados 27 y 28.

52. En el presente asunto, la cercanía espacial de los cinco proyectos, su similitud, su interacción en el desarrollo del tráfico urbano y su tramitación conjunta en el procedimiento de consulta y de autorización apoyan la tesis de que sean tratados globalmente. Dado que todos los proyectos parciales afectan a sectores definidos de la red viaria urbana, es muy probable que sus repercusiones medioambientales respectivas se solapen y se acentúen —tanto en el momento de la construcción como en el de la utilización de las vías reformadas y ampliadas.

53. Por otra parte, parece existir unanimidad en que los proyectos objeto del litigio principal forman parte del proyecto global «Madrid calle 30», cuya finalidad es la mejora y reforma de tramos urbanos de mayor tráfico. Por lo tanto, no se excluye que sus repercusiones medioambientales deban ser evaluadas atendiendo al proyecto global.

54. En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid plantea la cuestión adicional de si los proyectos controvertidos deben considerarse en tanto que proyectos de urbanización del anexo II, punto 10, letra b). Sin embargo, esta cuestión no necesita respuesta en el presente asunto, dado que, en cualquier caso, se trata, al menos, de proyectos de modificación de infraestructuras viarias en el sentido del punto 10, letra e), y del punto 13, primer guión. La obligación de evaluación medioambiental, debida a la posibilidad de que los proyectos tengan repercusiones importantes sobre el medio ambiente, no depende de su integración en otra categoría de proyectos del mismo anexo.

4. Conclusión sobre los extremos antes examinados

55. Las exigencias de procedimiento reglado de evaluación de repercusión medioambiental resultantes de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental son aplicables a proyectos de actuación en vías urbanas:

— cuando se trate de proyectos del anexo I, punto 7, letras b) o c), o

— cuando se trate de proyectos del anexo II, punto 10, letra e), o del punto 13, primer guión, que, por su naturaleza, dimensiones o localización, o, en su caso, por su interacción con otros proyectos, hagan prever efectos significativos en el medio ambiente.

56. Por lo demás, ni los datos ni la naturaleza de la presente petición de decisión prejudicial presentada al Tribunal de Justicia permiten apreciar si determinadas características de los proyectos controvertidos exigen una evaluación del impacto ambiental. Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente efectuar esa apreciación.

B. *Sobre la cuarta cuestión — Alternativas a la evaluación del impacto ambiental*

57. Por último, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si las obligaciones que establece la Directiva en cuanto a la evaluación medioambiental han sido o no cumplidas en la práctica por las autoridades españolas respecto de los proyectos que son objeto de este procedimiento, por lo que resulta del expediente administrativo y concretamente de los estudios e informes incorporados al mismo, aunque formalmente no se haya sometido el proyecto al procedimiento reglado de evaluación medioambiental que establece dicha Directiva.

58. A este respecto procede señalar en primer lugar —conforme a la tesis de Italia y de la Comisión— que el Tribunal de Justicia no puede apreciar, atendiendo al expediente del procedimiento administrativo nacional, en particular, a los estudios e informes incorporados al mismo, si se realizó una evaluación suficiente del impacto medioambiental de los proyectos controvertidos. En el procedimiento de petición de decisión prejudicial el Tribunal de Justicia sólo puede interpretar las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario basándose en los datos de la petición del órgano jurisdiccional remitente. Corresponde a éste aplicar esa interpretación al asunto del procedimiento principal.

59. También se ha de tomar en consideración que el Tribunal de Justicia sólo puede pronunciarse sobre la interpretación de una disposición de Derecho comunitario basándose en los hechos que le expone el órgano jurisdiccional nacional. Corresponde a éste establecer los hechos que originaron el litigio y deducir las consecuencias de los mismos para la decisión que debe dictar. [25] La información proporcionada en las resoluciones de remisión no sólo debe servir para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia. [26]

60. En el presente asunto, la resolución de remisión no contiene ningún dato sobre los estudios y consultas llevados a cabo por las autoridades competentes. De este modo, pese a las observaciones relativamente pormenorizadas de las partes del procedimiento principal acerca de este extremo, es imposible todo debate sobre en qué medida cumplieron efectivamente las autoridades españolas las exigencias de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.

61. Habida cuenta de estas limitaciones, el Tribunal de Justicia se halla por tanto en la imposibilidad de responder a la cuarta cuestión.

25 — Sentencia WWF y otros, citada en la nota 14, apartados 31 y 32.

26 — Sentencias de 3 de mayo de 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Rec. p. I-3633), apartado 20, y de 28 de junio de 2007, Dell'Orto (C-467/05, Rec. p. I-5557), apartado 42.

62. El Tribunal de Justicia ha reconocido, en principio, que la evaluación reglada del impacto medioambiental puede ser sustituida por medidas equivalentes. [27] Para ser equivalentes deben cumplir las exigencias mínimas de evaluación medioambiental establecidas en el artículo 3 y en los artículos 5 a 10 de la Directiva. [28] Son irrelevantes las medidas adoptadas una vez concedida la autorización, dado que la evaluación del artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental debe tener lugar antes de concederse la autorización.

63. De llegarse a la conclusión de que debía haberse efectuado una evaluación del impacto ambiental de las actuaciones controvertidas, el órgano jurisdiccional nacional tendrá que examinar por tanto, en especial, si antes de concederse la autorización a los proyectos:

— se estudiaron y expusieron de manera suficiente las repercusiones medioambientales (artículos 3 y 5);

— se pusieron a disposición del público dichos estudios (artículos 6 y 7);

— el público pudo presentar alegaciones a tal respecto (artículos 6 y 7), y

— se tomaron en consideración las observaciones del público y la información sobre los efectos en el medio ambiente (artículo 8).

64. Por último se ha de señalar, habida cuenta de las alegaciones del Ayuntamiento de Madrid, que las diversas afirmaciones de la Comisión en relación con un procedimiento por incumplimiento no pueden liberar al órgano jurisdiccional remitente de su responsabilidad de apreciar por sí mismo si se cumplieron las exigencias de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.

65. Por todo ello, procede responder a la cuarta cuestión que la evaluación reglada del impacto ambiental puede ser sustituida por medidas equivalentes cuando éstas cumplen las exigencias mínimas del artículo 3 y de los artículos 5 a 10 de la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.

27 — Véanse las sentencias Großkrotzenburg, citada en la nota 16, apartados 41 y ss., y Comisión/España, citada en la nota 16, apartado 56.

28 — Sobre estas exigencias, véase la sentencia Linster, citada en la nota 10, apartados 52 y ss.

V. Conclusión

66. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial de la siguiente manera:

«1) Las exigencias de procedimiento reglado de evaluación de repercusión medioambiental resultantes 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, en la versión de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, son aplicables a proyectos de actuación en vías urbanas:

— cuando se trate de proyectos del anexo I, punto 7, letras b) o c), o

— cuando se trate de proyectos del anexo II, punto 10, letra e), o del punto 13, primer guión, que, por su naturaleza, dimensiones o localización, o, en su caso, por su interacción con otros proyectos, hagan prever efectos significativos en el medio ambiente.

2) La evaluación reglada del impacto ambiental puede ser sustituida por medidas equivalentes cuando éstas cumplen las exigencias mínimas del artículo 3 y de los artículos 5 a 10 de la Directiva 85/337.»