SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 26 de octubre de 2006 *

En el asunto C-239/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 8 de junio de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. van Beek y A. Caeiros, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes, en calidad de agente, asistido por los Sres. J.F. Ganderez y R. Gomes da Silva, advogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen y J. Klučka, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y el Sr. L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de abril de 2006;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de abril de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 4, 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), en su versión modificada por la Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997 (DO L 305, p. 42) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), al ejecutar un proyecto de autopista cuyo

trazado atraviesa la zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») de Castro Verde, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación del impacto ambiental y la existencia de soluciones alternativas al citado trazado.

Marco jurídico

Directiva 79/409/CEE

2 El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), exige a los Estados miembros clasificar como ZPE los territorios que respondan a los criterios determinados por dichas disposiciones.

3 El artículo 4, apartado 4, de la misma Directiva prevé:

«Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida [en] que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

Directiva sobre los hábitats

4 El artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats dispone:

«2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. 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. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

[...]»

5 A tenor del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

Hechos del litigio y procedimiento administrativo previo

6 El proyecto de construcción de la autopista A 2, que une la ciudad de Lisboa con la región del Algarve, fue confiado, en 1997, a la sociedad BRISA Auto-Estradas de Portugal.

7 Por lo que respecta a la parte de dicha autopista situada entre las localidades de Aljustrel y de Castro Verde, la referida sociedad elaboró un proyecto de trazado que rodeaba por el este las localidades de Messejana, Alcarias, Conceiçao, Aivados así como Estação de Ourique y atravesaba la parte occidental de la ZPE de Castro Verde.

8 En septiembre de 1999, se entregó una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de dicho proyecto de trazado (en lo sucesivo, «estudio de impacto ambiental») al Ministerio de Medio Ambiente portugués.

9 En el transcurso del mismo mes, la zona de Castro Verde fue clasificada como ZPE por las autoridades portuguesas conforme al artículo 4 de la Directiva 79/409.

10 En enero de 2000, el Secretario de Estado para el Medio Ambiente aprobó el estudio de impacto ambiental y autorizó la realización del proyecto.

11 El tramo de la autopista A 2 que va de Aljustrel a Castro Verde fue abierto a la circulación en julio de 2001.

12 A raíz de una denuncia por la que se le informó de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones del referido tramo sobre la ZPE de Castro Verde, las autoridades portuguesas habían ejecutado un proyecto de construcción de autopista cuyo trazado atravesaba la zona mencionada, la Comisión, mediante escrito de 20 de octubre de 2000, requirió a la República Portuguesa para que presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

13 Las autoridades portuguesas comunicaron sus observaciones a la Comisión mediante escritos de 4 de diciembre de 2000 y 12 de enero de 2001.

14 Al considerar que las autoridades portuguesas no habían explicado la razón por la que no habían sido estudiados los trazados alternativos situados a la vez fuera de la ZPE de Castro Verde y fuera del área habitada de Alcarias, Conceição, Aivados y Estação de Ourique, y al estimar que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión, el 11 de abril de 2001, emitió un dictamen motivado en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al referido dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

15 No satisfecha con la respuesta de las autoridades portuguesas al citado dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

16 La Comisión sostiene que el estudio de impacto ambiental demuestra claramente que el trazado elegido por las autoridades portuguesas para la construcción del tramo de la autopista A 2 entre Aljustrel y Castro Verde tiene un impacto negativo muy significativo sobre 17 especies de aves silvestres incluidas en el anexo I de la Directiva 79/409 así como sobre el hábitat de dichas aves.

17 La República Portuguesa alega que la Comisión se limita a formular consideraciones generales, extraídas del estudio de impacto ambiental, sin demostrar de qué manera la ejecución del citado trazado tiene un impacto negativo muy significativo. A su juicio, hay que ponderar los perjuicios que previsiblemente podían afectar a la ZPE de Castro Verde con los que se han producido en la realidad.

18 Según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán la realización de un 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 este último, tras haberse asegurado, mediante una adecuada evaluación de las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre ese lugar, de que no causará perjuicio a la integridad de éste y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

19 Por consiguiente, esta disposición establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un 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 este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar (sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec. p. I-7405, apartado 34).

20 Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la autorización del plan o proyecto en cuestión sólo puede concederse si las citadas autoridades se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, antes citada, apartados 56 y 59).

21 En el caso de autos, el estudio de impacto ambiental deja constancia de la presencia, en la ZPE de Castro Verde, de 17 especies de aves incluidas en el anexo I de la Directiva 79/409 así como del elevado grado de sensibilidad de algunas de ellas a las perturbaciones o a la fragmentación de su hábitat resultante del proyecto de trazado del tramo de la autopista A 2 entre las localidades de Aljustrel y de Castro Verde.

22 De dicho estudio resulta también que el proyecto en cuestión tiene un impacto global «considerablemente elevado» así como un «impacto negativo elevado» sobre la avifauna presente en la ZPE de Castro Verde.

23 Por consiguiente, hay que observar que, en el momento en que autorizaron la realización del proyecto de trazado de la autopista A 2, las autoridades portuguesas carecían de base para considerar que éste no tendría efectos prejudiciales en la integridad de la citada zona.

24 El hecho de que, después de su realización, el proyecto no haya producido tales efectos es irrelevante para dicha apreciación. En efecto, es en el momento de adopción de la decisión que autoriza la realización del proyecto cuando no debe

subsistir ninguna duda razonable desde un punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar afectado (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de enero de 2004, Comisión/Austria, C-209/02, Rec. p. I-1211, apartados 26 y 27, y Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, antes citada, apartados 56 y 59).

25 Por tanto, las autoridades portuguesas podían optar entre denegar la autorización para el referido proyecto o autorizarlo con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, siempre que se cumpliesen los requisitos establecidos por dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, antes citada, apartados 57 y 60).

26 En el presente caso, procede, por ello, examinar si el proyecto de trazado de la autopista A 2 entre las localidades de Aljustrel y de Castro Verde podía autorizarse al amparo del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

27 A este respecto, la Comisión sostiene que la República Portuguesa no respetó dicha disposición ya que, en el caso de autos, las autoridades portuguesas no estudiaron determinados trazados alternativos que no tenían repercusiones negativas para la ZPE de Castro Verde ni para la población de la zona.

28 En particular, considera que las mencionadas autoridades no tomaron en consideración los trazados alternativos situados fuera de la ZPE de Castro Verde así como de la zona habitada constituida por las localidades de Alcarias, Conceição, Aivados y Estação de Ourique.

29 En efecto, la Comisión estima que se deberían haber examinado tales trazados alternativos, en particular, los que hacían pasar la autopista A 2 por un pasillo situado al oeste de la ZPE de Castro Verde, entre el límite de ésta y la carretera IC 1,

en una región llana y con muy escasa densidad demográfica, de modo que las autoridades portuguesas habrían podido elegir, sin dificultades técnicas significativas ni sobrecostes económicos poco razonables, un trazado alternativo que ni tenía incidencia negativa sobre dicha ZPE ni afectaba a las localidades anteriormente mencionadas ni a otras localidades.

30 Según la República Portuguesa, corresponde a la Comisión no solo presentar tal trazado, sino igualmente definirlo y caracterizarlo, demostrando la existencia y viabilidad de una solución alternativa menos perjudicial para el medio ambiente y que no fue estudiada por las autoridades portuguesas. Ahora bien, según dicho Estado miembro, la Comisión no ha facilitado ninguna prueba a ese respecto.

31 En cualquier caso, la República Portuguesa sostiene que la solución propuesta por la Comisión no puede considerarse una «solución alternativa» en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. A su juicio, este concepto no remite simplemente a una solución de sustitución cuya factibilidad teórica pueda defenderse, sino que implica la toma en consideración de las incidencias negativas de tal solución.

32 La República Portuguesa aduce que la realización del trazado propuesto por la Comisión provocaría daños sociales, económicos y medioambientales importantes, dado que afectaría a las poblaciones de Conceição, Aivados y Estação de Ourique así como a la cuenca hidrográfica de la presa de Monte da Rocha.

33 Por ello, el citado Estado miembro estima que el perjuicio marginal y accesorio a la integridad de la ZPE de Castro Verde resultante del trazado elegido por las autoridades portuguesas es de menor importancia que el que provocaría la ejecución de la solución propuesta por la Comisión.

34 El artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats prevé que, en el caso de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación realizada con arreglo al apartado 3, frase primera, del mismo artículo y a falta de soluciones alternativas,

debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

35 Esta disposición, que permite, con ciertos requisitos, realizar un plan o un proyecto que haya dado lugar a conclusiones negativas en el marco de la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, debe, como excepción al criterio de autorización enunciado en la frase segunda del referido apartado 3, ser objeto de una interpretación estricta.

36 Por tanto, la realización de un plan o proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats está supeditada, en particular, al requisito de que se demuestre la inexistencia de soluciones alternativas.

37 En el caso de autos, consta que las autoridades portuguesas examinaron y rechazaron varias soluciones que rodeaban las localidades de Alcarias, Conceição, Aivados y Estação de Ourique, pero cuyos trazados atravesaban la parte occidental de la ZPE de Castro Verde.

38 En cambio, de los autos no resulta que dichas autoridades examinasen soluciones situadas fuera de la referida ZPE y al oeste de las localidades anteriormente mencionadas, cuando, según la información facilitada por la Comisión, no cabe excluir *a priori* que tales soluciones pudieran constituir soluciones alternativas en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, aunque, como sostiene la República Portuguesa, pudieran presentar ciertas dificultades.

39 Por ello, al no examinar ese tipo de soluciones, las autoridades portuguesas no han demostrado la falta de soluciones alternativas en el sentido de la mencionada disposición.

40 Por consiguiente, procede declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al ejecutar un proyecto de autopista cuyo trazado atraviesa la ZPE de Castro Verde, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de impacto ambiental y sin haber demostrado la falta de soluciones alternativas al citado trazado.

Costas

41 En virtud del 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. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Portuguesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 4, 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, en su versión modificada por la Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997, al ejecutar un proyecto de autopista cuyo trazado atraviesa la zona de protección especial de Castro Verde, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación del impacto ambiental y sin haber demostrado la falta de soluciones alternativas al citado trazado.**

2) **Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Firmas