



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 23 de febrero de 2016¹

Asunto C-461/14

**Comisión Europea
contra**

Reino de España

«Incumplimiento de Estado — Nivel de prueba exigido para demostrar el incumplimiento — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de impacto ambiental — Línea férrea de alta velocidad — Evaluación adecuada — Directiva 2009/147/CE — Conservación de las aves silvestres — Zonas especiales de conservación — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales»

1. ¿Qué constituye una evaluación de impacto ambiental adecuada, teniendo en cuenta que el proyecto evaluado (en el presente asunto, la construcción de una línea férrea de alta velocidad) afecta a una zona de particular importancia medioambiental? ¿En qué circunstancias menoscaba la construcción de infraestructuras relacionadas con tal proyecto los objetivos de conservación y protección que derivan del Derecho de la Unión en materia de medioambiente?
2. Desde el principio, estas cuestiones fundamentales parecen conformar el aspecto crucial del presente recurso interpuesto por la Comisión Europea contra el Reino de España con arreglo al artículo 258 TFUE, apartado 2. Ahora bien, si se examina con más detenimiento se aprecia que el presente asunto versa en esencia sobre la cuestión de si la Comisión ha demostrado que se ha infringido la normativa medioambiental pertinente. Como explicaré a continuación, la Comisión lo ha logrado sólo en parte.

¹ — Lengua original: inglés.

I. Marco jurídico

A. Directiva EIA

3. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337/CEE² relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Directiva de evaluación de impacto ambiental; en lo sucesivo, «Directiva EIA») establece:

«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 de la Directiva EIA tiene el siguiente tenor:

«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,

[...]».

5. El artículo 4 de la Directiva EIA dispone:

«1. [...], los proyectos enumerados en el Anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

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).

3. Cuando se examine caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el Anexo III.

[...]»

2 — Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985 (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5), y por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 156, p. 17).

6. El anexo I de la Directiva EIA contiene una lista de los proyectos contemplados en el artículo 4, apartado 1, de ésta. Menciona, entre otros, la construcción de autopistas y vías rápidas y la construcción de vías ferroviarias para tráfico de largo recorrido.

7. En el punto 2 del anexo III de la Directiva EIA se indican, como criterios de selección a los que hace referencia el artículo 4, apartado 3, de la citada Directiva, entre otros, los humedales y las áreas clasificadas o protegidas por la legislación de los Estados miembros o las áreas de protección especial designadas por los Estados miembros.

B. Directiva sobre las aves

8. El artículo 1 de la Directiva 2009/147/CE³ relativa a la conservación de las aves silvestres (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves») tiene la siguiente redacción:

«1. La presente Directiva se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.

[...]»

9. El artículo 4 de la Directiva sobre las aves establece:

«1. Las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

[...]

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

[...]

4. 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 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.»

10. Entre otras especies, el anexo I de la Directiva sobre las aves menciona la *Otis tarda* (avutarda).

3 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 (versión codificada) (DO 2010, L 20, p. 7). Esta Directiva codifica 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). Las disposiciones pertinentes para el presente asunto no sido modificadas en lo esencial desde que se adoptó la Directiva 79/409.

C. Directiva sobre los hábitats

11. El artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE⁴ relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats») dispone lo siguiente:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias [...].

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.

[...]»

12. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats establece que las obligaciones impuestas en virtud de su artículo 6, apartados 2, 3 y 4, sustituyen a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al artículo 4, apartado 1, o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de la citada Directiva. Dichas obligaciones quedan sustituidas a partir de la fecha de puesta en aplicación de la Directiva sobre los hábitats, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva sobre las aves, si esta última fecha fuere posterior.

II. Antecedentes y procedimiento administrativo previo

13. Los antecedentes del presente asunto pueden resumirse del siguiente modo. El asunto tiene por objeto un proyecto para la construcción de una línea férrea de alta velocidad entre Sevilla y Almería. Hasta el momento se ha llevado a cabo una evaluación de impacto ambiental por lo que respecta a algunas de las obras de infraestructura necesarias para la explotación de dicha línea. La evaluación de impacto ambiental se sometió a información pública el 4 de julio de 2006 y se aprobó el 24 de noviembre de 2006 mediante una resolución que contenía la Declaración de Impacto Ambiental.⁵ Las obras relacionadas con la infraestructura de la línea férrea de alta velocidad comenzaron el 4 de diciembre de 2007 y se paralizaron en 2009.

14. La línea férrea atraviesa un espacio natural clasificado por las autoridades españolas el 29 de julio de 2008 como Zona de Especial Protección para las Aves (en lo sucesivo, «ZEPA»). En otras palabras, dicha clasificación tuvo lugar con posterioridad a la autorización del proyecto y a la evaluación de impacto ambiental hecha por las autoridades españolas. Antes de que el lugar fuese clasificado como ZEPA, ya constaba, desde 1998, con el n.º 238 (Llanura Cerealista Écija-Osuna), en el inventario de Áreas Importantes para las Aves de Europa (en lo sucesivo, «IBA»). El lugar alberga a varias especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, incluida la *Otis tarda*.

4 — Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (DO L 206, p. 7).

5 — Resolución de 24 de noviembre de 2006 de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental relativa al Proyecto de renovación de vía, mejora del trazado y duplicación de plataforma del eje ferroviario transversal de Andalucía. Tramo Marchena-Osuna (tramos I y II), en los términos municipales de Marchena y Osuna (Sevilla), promovido por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Esta Declaración remite a su vez a los estudios de impacto ambiental efectivamente realizados en el marco del proyecto.

15. En este contexto se presentó una denuncia ante la Comisión en febrero de 2010 en relación con los tramos «Marchena-Osuna I», «Marchena-Osuna II» y «Variante de Osuna» de la línea férrea. A raíz de dicha denuncia, la Comisión remitió un escrito de requerimiento al Gobierno español el 17 de junio de 2011. En el escrito de requerimiento se señalaba que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 3 de la Directiva EIA, del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves y del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats.

16. El 20 de septiembre de 2011, el Gobierno español contestó al escrito de requerimiento. Pese a dicha respuesta, la Comisión envió al Reino de España un dictamen motivado el 20 de junio de 2013 en el que sostenía que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 3 de la Directiva EIA, del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves y del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

17. El 21 de agosto de 2013, el Gobierno español respondió al dictamen motivado.

18. Considerando que las medidas adoptadas por el Gobierno español seguían siendo insuficientes, la Comisión mantuvo su punto de vista e interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

19. Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones impuestas por el artículo 3 de la Directiva EIA, el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves hasta el 29 de julio de 2008, y el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats desde que el lugar en cuestión fue clasificado como ZEPA.
- Condene en costas al Reino de España.

20. El Gobierno español solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso interpuesto por la Comisión.
- Condene en costas a la Comisión.

21. Han formulado observaciones por escrito la Comisión y el Gobierno español. De conformidad con el artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, no se ha celebrado vista.

IV. Análisis

A. Admisibilidad

22. El Gobierno español cuestiona la admisibilidad del recurso de la Comisión en la medida en que se refiere al tramo «Variante de Osuna» de la línea férrea. El Gobierno español sostiene que, según reiterada jurisprudencia, el escrito de requerimiento dirigido al Estado miembro y, posteriormente, el dictamen motivado emitido por la Comisión delimitan el objeto del litigio. A partir de ese momento, éste no puede ser ampliado.

23. Según reiterada jurisprudencia, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo.⁶

24. En el presente asunto, el escrito de requerimiento alude a los tramos «Marchena-Osuna I», «Marchena-Osuna II» y «Variante de Osuna». Ahora bien, los hechos en los que se ha basado la Comisión para declarar el supuesto incumplimiento se refieren a los dos primeros tramos citados de la línea férrea.

25. La Comisión no parece estar en desacuerdo. De hecho, ha explicado, en su escrito de réplica, que los hechos en los que se basa para considerar que se han incumplido determinadas obligaciones se refieren específicamente a los tramos «Marchena-Osuna I» y «Marchena-Osuna II» de la línea férrea, si bien la referencia al tramo «Variante de Osuna» hecha en el curso del procedimiento era necesaria para presentar el contexto más amplio en el que se enmarca el proyecto.

26. En tales circunstancias, el presente recurso debe ser declarado inadmisibile en la medida en que se refiere al tramo «Variante de Osuna».

B. *Primer motivo: artículo 3 de la Directiva EIA*

1. Alegaciones de las partes

27. La Comisión alega que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva EIA.

28. A este respecto, la Comisión explica, en primer lugar, lo que *no* alega. No afirma que la evaluación de impacto ambiental controvertida no alcance a todo el proyecto, ni alega que el proyecto haya sido dividido en varios tramos para eludir la evaluación de los potenciales efectos cumulativos sobre el medioambiente.

29. En segundo lugar, la Comisión expone lo que sí alega. Sostiene, en esencia, que el Reino de España ni ha identificado, ni ha descrito, ni ha evaluado de manera adecuada los efectos directos e indirectos del proyecto sobre el medioambiente y, más concretamente, sobre la avifauna. En pocas palabras, la evaluación de impacto ambiental controvertida es insuficiente para satisfacer las exigencias del artículo 3 de la Directiva EIA, porque no ha tenido suficientemente en cuenta, a juicio de la Comisión, el hecho de que el proyecto atravesaba una zona clasificada como IBA. Dicha zona fue posteriormente clasificada, en 2008, como ZEPA ES6180017, «Campiñas de Sevilla».

30. Como corolario lógico de la infracción del artículo 3 de la Directiva EIA, la Comisión alega que el Reino de España tampoco informó al público sobre los probables efectos del proyecto antes de tomar la decisión de llevarlo a cabo.

31. Por su parte, el Gobierno español sostiene que la alegación de la Comisión debe ser desestimada.

32. En primer lugar, el Gobierno español afirma que, identificando la fauna afectada y adoptando las medidas adecuadas para limitar todo potencial efecto perjudicial para el medioambiente, ha cumplido los requisitos que establece el artículo 3 de la Directiva EIA.

6 — Véase, entre otras muchas, la sentencia Comisión/España, C-127/12, EU:C:2014:2130, apartado 23 y jurisprudencia citada.

33. En segundo lugar, el Gobierno español indica que la clasificación como IBA no tiene efecto vinculante. A juicio del citado Gobierno, una evaluación de impacto ambiental puede cumplir los requisitos que se establecen en el artículo 3 de la Directiva EIA incluso sin mencionar la clasificación como IBA.

34. En tercer lugar, el Gobierno español considera que la Comisión no ha explicado por qué la evaluación de impacto ambiental controvertida no es suficiente, ni menos aún ha acreditado que haya habido un incumplimiento de obligaciones.

2. Apreciación

35. Como he señalado desde el principio, el presente asunto versa sobre la cuestión de si la Comisión ha logrado demostrar la existencia de un incumplimiento. En adelante explicaré por qué no creo que haya sido así por lo que respecta al artículo 3 de la Directiva EIA.

36. Para empezar, es necesario definir claramente el proyecto al que se refiere la evaluación de impacto ambiental de que se trata.

37. La evaluación de impacto ambiental —que la Comisión considera contraria al artículo 3 de la Directiva EIA— concierne a una fase específica de la construcción de la línea férrea de alta velocidad. El proyecto —y, con ello, la evaluación de impacto ambiental controvertida— se refiere a las obras de infraestructura necesarias para la explotación de una línea férrea de alta velocidad. Dicho proyecto comprende trabajos de construcción en las vías y el trazado, incluyendo la construcción de una plataforma elevada y ampliada. Las obras adicionales necesarias para la explotación de la línea férrea (entre otras, las relativas al tendido eléctrico para la instalación de catenarias) no se incluyen en este proyecto. Como se desprende tanto del dictamen motivado como de los escritos de la Comisión remitidos al Tribunal de Justicia, la Comisión no cuestiona el hecho de que las autoridades españolas hayan optado por realizar la evaluación de impacto ambiental sólo respecto de la mejora de la infraestructura (en lo sucesivo, «proyecto en cuestión»).

38. No obstante, la Comisión alega que la evaluación de impacto ambiental fue inadecuada, y ello porque —tal como yo lo entiendo—, a su juicio, la evaluación no tuvo debidamente en cuenta la zona de particular interés medioambiental (tal como se reconoció en el inventario IBA y, posteriormente, en el procedimiento que dio lugar a que dicha zona fuese clasificada como ZEPA) afectada por el proyecto en cuestión.

39. En este punto, es conveniente recordar el objetivo de una evaluación de impacto medioambiental, que consiste en identificar, describir y evaluar de forma apropiada los efectos directos e indirectos de un proyecto, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso particular. El impacto debe evaluarse por lo que respecta, entre otras cosas, a la fauna y la flora.⁷ El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente a este respecto que el ámbito de aplicación de la Directiva EIA es extenso y su objetivo, amplio.⁸ Consecuentemente, el Tribunal de Justicia ha adoptado un enfoque finalista a la hora de interpretar la Directiva EIA. El objetivo de la referida Directiva es llevar a cabo una apreciación global del impacto ambiental de los proyectos o de su modificación.⁹

7 — Sentencia Comisión/España, C-404/09, EU:C:2011:768, apartado 78.

8 — Sentencia Abraham y otros, C-2/07, EU:C:2008:133, apartado 42.

9 — Sentencia Abraham y otros, C-2/07, EU:C:2008:133, apartado 42.

40. Ahora bien, este hecho por sí solo no puede eximir a la Comisión de su deber de demostrar que se ha producido un incumplimiento. En el procedimiento por incumplimiento del artículo 258 TFUE corresponde a la Comisión probar aquello que alega. Corresponde a dicha institución proporcionar al Tribunal de Justicia la información necesaria para determinar que un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones que le incumben. Al hacerlo, la Comisión no puede basarse en simples presunciones.¹⁰

41. Aparte de hacer declaraciones de carácter general acerca de la supuesta falta de adecuación de la evaluación de impacto ambiental, la Comisión no fundamenta su motivo. Para ilustrar este extremo, paso a examinar los argumentos imperfectamente desarrollados expuestos por la Comisión.

42. En primer lugar, la Comisión explica que, para tomar debidamente en consideración una zona de importancia medioambiental que debería haber sido clasificada como ZEPA, pero que no lo había sido en el momento pertinente, no basta con enumerar simplemente las especies presentes en dicha zona. A este respecto, sostiene también que las medidas indicadas en la evaluación de impacto ambiental para atenuar los efectos negativos del proyecto (en concreto, por lo que se refiere a la avifauna, la prohibición de eliminar vegetación entre marzo y julio para evitar un efecto negativo sobre la reproducción de las aves) eran insuficientes. Ahora bien, no explica *por qué*.

43. En segundo lugar, la Comisión critica también el hecho de que la evaluación de impacto ambiental no haga referencia a la laguna de Ojuelos, que forma parte del área posteriormente clasificada como ZEPA. No obstante, de los documentos aportados al Tribunal de Justicia se desprende que la laguna de Ojuelos sí se mencionaba en la evaluación de impacto ambiental (si bien no se hacía referencia a ella en *la Declaración*¹¹ de Impacto Ambiental). La Comisión no rebate este extremo. En la referida evaluación se describían las características de la laguna. Asimismo, se hacía referencia a las numerosas especies de aves presentes en la zona. También en este punto sostiene la Comisión que la evaluación es insuficiente, pero no explica *por qué* considera que lo es.

44. En tercer lugar, es cierto que los efectos de un proyecto que tiene un impacto sobre un área mencionada en el inventario IBA y posteriormente clasificada como ZEPA deben ser evaluados con especial detenimiento. Así lo pone de manifiesto, como señala la Comisión, el anexo III de la Directiva EIA. Dicho anexo hace referencia a los humedales y a las ZEPA como criterios de selección para la evaluación de proyectos respecto de los cuales no hay obligación como tal de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental. En este sentido, está claro que el legislador de la Unión considera que tales áreas revisten una particular importancia medioambiental.

45. No obstante, el hecho de que la evaluación de impacto ambiental controvertida no mencione una zona de importancia medioambiental reconocida como tal en el inventario IBA (o en cuanto ZEPA) no puede suponer por sí solo que no se hayan identificado, descrito y evaluado adecuadamente los efectos de los proyectos con arreglo al artículo 3 de la Directiva EIA.

46. Esto es así por, al menos, dos razones.

47. Por una parte, el hecho de que no se *mencione* el inventario IBA (o una ZEPA) no supone automáticamente que dicho inventario —o, mejor dicho, las zonas y especies en él mencionadas— no haya sido tenido en cuenta. Por otra parte, como señala acertadamente el Gobierno español, el inventario IBA no surte efectos vinculantes para los Estados miembros.¹²

10 — Sentencia Comisión/Paises Bajos, 96/81, EU:C:1982:192, apartado 6. Véanse también las sentencias Comisión/Portugal, C-117/02, EU:C:2004:266, apartado 80; Comisión/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, apartado 26, y Comisión/España, C-308/08, EU:C:2010:281, apartado 23 y jurisprudencia citada.

11 — Véase la nota 5 de las presentes conclusiones.

12 — Véanse, en relación la Directiva sobre las aves, las sentencias Comisión/España, C-235/04, EU:C:2007:386, apartado 26, y Comisión/Paises Bajos, C-3/96, EU:C:1998:238, apartado 70.

48. Por lo que respecta a la importancia del área posteriormente clasificada como ZEPA, de los documentos remitidos al Tribunal de Justicia resulta que, pese a que no se haga referencia explícitamente al inventario IBA, el área fue descrita en la evaluación de impacto ambiental como una zona de una avifauna peculiar, en referencia, concretamente, a las aves esteparias. A este respecto, en dicha evaluación se identificaba específicamente a la *Otis tarda*. Pues bien, la Comisión no ha explicado por qué dicha descripción es inadecuada. Se ha limitado simplemente a alegar que lo es. Ahora bien, a los efectos de demostrar la infracción del artículo 3 de la Directiva EIA no basta con meras alegaciones en ese sentido.

49. En cuarto lugar, tal como yo lo entiendo, la Comisión está particularmente preocupada por las repercusiones de la explotación efectiva de la línea férrea: ha señalado repetidamente que la explotación de la línea férrea puede llegar a tener un impacto notable sobre la avifauna, en particular, sobre las aves esteparias y las aves acuáticas que se hallan en dicho lugar. Por eso considera que la evaluación controvertida resulta insuficiente por lo que respecta a las medidas señaladas para, en particular, evitar colisiones (con la infraestructura y con los trenes) y la electrocución de aves. Por lo que a esto se refiere, no se discute que las medidas concretas para evitar tales riesgos no se identificaron específicamente en la evaluación de impacto ambiental controvertida.

50. No soy en modo alguno insensible a estos argumentos. Resulta lógico pensar que la explotación de una línea férrea de alta velocidad va a tener un impacto notable en una ZEPA como aquella a la que se refiere el presente procedimiento.

51. No obstante, no se puede dejar de subrayar que la Comisión ha señalado expresamente, en el dictamen motivado y en el curso del presente procedimiento, que no alega que la evaluación de impacto ambiental controvertida sea contraria al artículo 3 de la Directiva EIA por el hecho de que no alcance a todo el proyecto. La referida institución no ha afirmado específicamente —salvo algunas observaciones extemporáneas en ese sentido en el escrito de réplica— que el incumplimiento de la Directiva derive del hecho de que la evaluación se haya limitado a la mejora de la infraestructura en lugar de abarcar todo el proyecto, incluida la explotación real de la línea férrea.¹³

52. Como se indica en la Declaración de Impacto Ambiental, el proyecto en cuestión tiene por objeto únicamente la mejora de la infraestructura ferroviaria. Las obras adicionales de instalación necesarias para la consiguiente explotación de la línea férrea serán objeto de una nueva evaluación de impacto ambiental. A este respecto, toda alegación que se refiera a obras que serán objeto de otra evaluación de impacto ambiental —o, incluso, a la explotación de la línea férrea— debe ser declarada inadmisibles. Cualquier otra conclusión comprometería gravemente el principio de seguridad jurídica.

53. En quinto y último lugar, las partes han expresado su punto de vista acerca de la importancia del hecho de que la línea de alta velocidad se haya construido en paralelo a una línea férrea existente que data del siglo XIX. La Comisión afirma, sin que aparentemente la otra parte la contradiga, que las exigencias por lo que respecta a la evaluación de impacto ambiental son las mismas con independencia de si la línea de alta velocidad discurre paralela a otra línea férrea ordinaria. La Comisión señala que la existencia paralela de esas dos líneas férreas puede tener efectos cumulativos en diversos aspectos. No obstante, a mi parecer, tales argumentos son, de nuevo, meras alegaciones que no pueden bastar para determinar que ha habido incumplimiento de obligaciones. En todo caso, dichas alegaciones parecen entrar en contradicción con el hecho de que la Comisión no ha indicado que la evaluación de impacto ambiental sea insuficiente debido a que no se han tomado en consideración los efectos cumulativos.

13 — Véase la sentencia Abraham y otros, C-2/07, EU:C:2008:133, apartado 43. En el referido asunto, el Tribunal de Justicia declaró que, para garantizar una evaluación global adecuada, dicha evaluación no podía limitarse a los efectos directos de las obras proyectadas, sino que tenía que tener en cuenta también las repercusiones que puedan tener sobre el medioambiente la utilización y la explotación de las construcciones resultantes de obras concretas.

54. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que el primer motivo invocado por la Comisión, relativo a la infracción del artículo 3 de la Directiva EIA, debe ser desestimado. Por tanto, también debe desestimarse el motivo consiguiente, relativo a la falta de información adecuada al público acerca de los efectos del proyecto.

55. De hecho, con independencia de lo que ocurra con el primer motivo, no veo por qué razón el Tribunal de Justicia debería dar respuesta al motivo adicional invocado por la Comisión en relación con la Directiva EIA. La Comisión no ha indicado base legal alguna sobre la que sustentar dicho motivo. Salvo una observación incidental en ese sentido, no ha desarrollado su argumentación a este respecto.

C. Segundo motivo: artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves

1. Alegaciones de las partes

56. La Comisión sostiene que, al autorizar la construcción de la línea férrea de alta velocidad dentro de un área mencionada en el inventario IBA —antes de que dicha área fuese clasificada como ZEPA—, el Reino de España también incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

57. A este respecto, la Comisión señala que las obras de construcción supusieron cambios sustanciales en las características medioambientales de la zona, entre otros el movimiento de grandes cantidades de tierra, la instalación de una doble valla de seguridad y la construcción de una plataforma elevada a lo largo de dieciséis kilómetros.¹⁴ Es probable que todos estos cambios generen considerables dificultades a las aves para acceder a sus zonas de descanso, alimentación y cría. Además, la Comisión alega que el incumplimiento por parte del Reino de España de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva EIA hizo que no se identificasen adecuadamente los riesgos potenciales que conllevaba el proyecto.

58. Por su parte, el Gobierno español afirma que, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, no es necesario seguir los procedimientos previstos en dicha Directiva en relación con las ZEPA. A juicio del referido Gobierno, basta con adoptar medidas tendentes a la conservación y protección de dicha zona aun antes de su clasificación. En este punto, el Gobierno español alega que adoptó adecuadamente tales medidas, limitando los trabajos de construcción en los períodos de reproducción de las aves e instalando dispositivos anticolidión y caminos a lo largo del trazado.

2. Apreciación

59. Las alegaciones formuladas por la Comisión en relación con la falta de adecuación de la evaluación de impacto ambiental se reflejan en todo el razonamiento de la referida institución. Así ocurre también por lo que respecta a este motivo. Dadas las peculiaridades del presente asunto, podría llegar a pensarse, erróneamente, que existe una correlación inevitable entre la constatación de un incumplimiento de la Directiva EIA (o la inexistencia del mismo) y una constatación similar por lo que respecta a la Directiva sobre las aves (o sobre los hábitats). A mi juicio, no ocurre así. Tales cuestiones deben disociarse claramente. El mero hecho de que no se haya apreciado un incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 3 de la Directiva EIA no supone automáticamente que no haya habido infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves (y del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats), o viceversa, porque las

¹⁴ — De esos dieciséis kilómetros, trece están situados en los tramos «Marchena-Osuna I» y «Marchena-Osuna II».

obligaciones que se derivan del artículo 3 de la Directiva EIA son fundamentalmente de carácter procedimental, mientras que las que se derivan del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves (y del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats) son, por el contrario, de carácter material.

60. Por tanto, con independencia de la conclusión a la que se llegue en relación con el primer motivo, el segundo motivo (y también el tercero) debe ser examinado individualmente.

61. Volviendo ahora a la alegación relativa a la infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, resultan particularmente pertinentes determinados elementos de la jurisprudencia.

62. Fundamental a estos efectos es el hecho de que las obligaciones derivadas del referido artículo 4, apartado 4, también se aplican a zonas que deberían haber sido clasificadas como ZEPA pero que, como «Campiñas de Sevilla», no lo fueron. De hecho, tales obligaciones siguen surtiendo efectos hasta que el área sea clasificada como ZEPA.¹⁵

63. En otros recursos interpuestos por la Comisión —en los que se apreció que había habido incumplimiento—, se aportaron pruebas al Tribunal de Justicia que acreditaban un deterioro real de los hábitats de las aves,¹⁶ un grave deterioro de la población de aves y la destrucción real de áreas de una especial importancia medioambiental.¹⁷

64. Particularmente pertinente a estos efectos resulta también el hecho de que la jurisprudencia señale que los Estados miembros no pueden modificar o reducir la superficie de una ZEPA. En este contexto, el Tribunal de Justicia declaró que la construcción de una nueva carretera suponía una reducción de la superficie de una ZEPA en contra de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. La reducción de la superficie resultaba agravada por la construcción de nuevos edificios y las perturbaciones causadas por las obras de la carretera.¹⁸

65. En relación con este extremo, la Comisión alega que se producirán con certeza un deterioro significativo y perturbaciones como consecuencia de cambios sustanciales en las características medioambientales de la zona. También manifiesta su preocupación en relación con el riesgo de electrocución y de colisión en fases más avanzadas de la construcción y explotación de la línea férrea.

66. No me cabe duda de que la construcción de una línea férrea de alta velocidad que atraviesa un área que alberga varias especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves supone un deterioro de las características medioambientales de la zona y perturbaciones para especies necesitadas de una especial protección. Es cierto que los trabajos de construcción (que se han autorizado hasta el momento) exigen, como cualquier gran proyecto de construcción de líneas férreas, el movimiento de tierras, la construcción de vías y de una plataforma elevada, así como otros tipos de intervención en la morfología de la zona. Así lo confirma la evaluación de impacto ambiental controvertida.

67. En cambio, las alegaciones formuladas por la Comisión en relación con la electrocución y la colisión deben ser declaradas inadmisibles.

15 — Sentencia Comisión/España, C-186/06, EU:C:2007:813, apartado 27 y jurisprudencia citada.

16 — Sentencia Comisión/Irlanda, C-117/00, EU:C:2002:366, apartados 27 a 30.

17 — Sentencia Comisión/Francia, C-96/98, EU:C:1999:580, apartados 45 y 46.

18 — Sentencia Comisión/España, C-355/90, EU:C:1993:331, apartados 35 a 37. Véase en este sentido también la sentencia Comisión/Alemania, C-57/89, EU:C:1991:89, apartados 20 y 21.

68. Dicha inadmisibilidad es el resultado de una peculiaridad del presente asunto. A diferencia de lo que generalmente se creería, nada indica que el proyecto vaya a ser concluido. Con arreglo a lo expuesto por las partes, lleva interrumpido desde 2009 por falta de financiación. Es más, cualquier obra ulterior para completar la infraestructura necesitará una evaluación adicional de impacto ambiental (y, por tanto, habrá de ser autorizada).

69. Es cierto que la efectividad del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves se vería seriamente comprometida si el incumplimiento se produjese únicamente cuando se hubiese causado un daño real, y no en el momento de la actuación estatal que hace posible que se produzca un daño en el futuro.¹⁹ No obstante, en el presente asunto, el proyecto autorizado por las autoridades españolas tiene por objeto, como ya se ha indicado, la mejora de la infraestructura, incluida la construcción y ampliación de una plataforma elevada. No afecta a las obras adicionales de instalación necesarias para la explotación de la línea férrea. Teniendo esto en cuenta, los riesgos de electrocución y de colisión aluden a efectos hipotéticos que sólo se materializarán si se concede la autorización para la siguiente fase del proyecto una vez llevada a cabo una nueva evaluación de impacto ambiental.

70. Ahora bien, la cuestión sigue siendo si puede determinarse que el Reino de España no ha adoptado medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats o perturbaciones *significativas* a la luz de los objetivos del artículo 4 de la Directiva sobre las aves.

71. El Gobierno español afirma que la población de aves aumentó de hecho durante y después de la fase de construcción.

72. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que las obligaciones de protección y de conservación derivadas del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves existen antes de que se produzca una disminución en las poblaciones pertinentes de aves.²⁰ Del mismo modo, el hecho de que se pruebe que ha aumentado la población de aves afectada no implica necesariamente que el Estado miembro haya cumplido sus obligaciones. En efecto, el artículo 4 de la Directiva sobre las aves exige que el Estado miembro preserve, mantenga y restablezca los hábitats *en tanto que tales*, debido a su valor ecológico.

73. Las aves migratorias son un ejemplo ilustrativo. De hecho, suponen la mayoría de aves silvestres en el territorio de la Unión.²¹ Para tales especies, incluida la parcialmente migratoria *Otis tarda* (principal objeto de discusión entre las partes), la población de aves no puede ser determinante para la evaluación porque la protección de los hábitats en los que se encuentran aves de las enumeradas en el anexo I de la Directiva garantiza que la población de aves que se desplaza a una zona determinada o permanece en ella pueda encontrar refugio dentro de la Unión Europea.

74. Desde esta perspectiva, un posible incremento de la población de aves en el área afectada resulta irrelevante a los efectos de determinar si el Estado miembro ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

75. Con independencia de si la construcción de la línea férrea de alta velocidad continuará o no en el futuro, el hecho es que, además de las perturbaciones que causan las obras propiamente dichas, una plataforma elevada atraviesa ahora la ZEPA en cuestión. Puede aceptarse, sin temor a equivocarse, que esta circunstancia altera significativamente las características del hábitat de que se trata, haciéndolo menos adecuado para especies adaptadas a entornos esteparios.²²

19 — Conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/España, C-186/06, EU:C:2007:254, punto 29.

20 — Sentencia Comisión/España, C-355/90, EU:C:1993:331, apartado 15.

21 — Véase el considerando 4 de la Directiva sobre las aves.

22 — Del expediente del presente asunto se desprende además que, según la evaluación de impacto ambiental, se consideró que el proyecto tendría graves efectos sobre la *Otis tarda*.

76. En su defensa, el Gobierno español ha hecho alusión a varias medidas adoptadas para compensar los trabajos de construcción, entre otras, la limitación de dichos trabajos durante la temporada reproductiva de las aves, así como la instalación de dispositivos anticolidión y de caminos a lo largo del trazado.

77. Ciertamente, los Estados miembros deben adoptar medidas para reducir los daños, medidas que, en determinadas circunstancias, pueden limitar el deterioro (o, incluso, excluirlo). Sin embargo, en este asunto en concreto, las medidas a las que se refiere el Gobierno español no alteran en modo alguno, a mi juicio, el problema subyacente: una plataforma ferroviaria elevada atraviesa ahora un importante hábitat para especies adaptadas a entornos esteparios. Es cierto que tales medidas pueden contribuir a garantizar que no desaparecerán las especies afectadas. No obstante, dichas medidas no atenúan en modo alguno la reducción y la fragmentación del área en cuestión.

78. Por las razones expuestas procede concluir que debe estimarse el segundo motivo invocado por la Comisión en relación con la infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

D. Tercer motivo: artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

1. Alegaciones de las partes

79. La Comisión afirma que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats desde que las «Campiñas de Sevilla» fueron clasificadas como ZEPA. En esencia, las alegaciones formuladas son las mismas que se presentaron en el marco del segundo motivo.

80. El Gobierno español señala que, desde julio de 2008, ha cumplido con las exigencias del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. A su juicio, la Comisión no ha acreditado que, desde julio de 2008, se haya producido perturbación real alguna a las aves ni deterioro alguno en su protección. El Gobierno español considera que los riesgos a los que alude la Comisión se refieren al «segundo proyecto» (esto es, a las obras adicionales y a la puesta en servicio de la línea férrea de alta velocidad). En todo caso, tales riesgos fueron tenidos en cuenta adecuadamente en la evaluación de impacto ambiental del proyecto en cuestión.

2. Apreciación

81. «Campiñas de Sevilla», el lugar al que se refiere el presente asunto, fue clasificado como ZEPA el 29 de julio de 2008. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats establece que las obligaciones impuestas en virtud de, entre otros, el artículo 6, apartado 2, de esa misma Directiva sustituyen a la obligación derivada del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves a partir de la fecha de clasificación de una ZEPA por parte de un Estado miembro en virtud de esta última Directiva.²³

23 — Véase también la sentencia Comisión/Francia, C-374/98, EU:C:2000:670, apartados 44 y 46.

82. Aunque el tenor del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves parece más estricto que el de la disposición correspondiente de la Directiva sobre los hábitats, resultaría difícil defender la tesis de que el margen que tienen los Estados miembros para interferir en las ZEPA es mayor una vez que un área determinada ha sido clasificada como tal.²⁴ O, dicho de forma más precisa, contradiría los objetivos de conservación que subyacen a la Directiva sobre los hábitats —que son similares a los de la Directiva sobre las aves— permitir que se produzcan perturbaciones de alcance más amplio una vez que la clasificación ya se ha llevado a cabo.

83. Por este motivo, el análisis expuesto anteriormente en relación con la infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves resulta igualmente válido en este punto. Por tanto, basta simplemente con añadir lo siguiente.

84. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia indica que una actividad se considera compatible con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats siempre que dicha actividad no origine ninguna alteración *que pueda afectar de forma significativa a los objetivos de la citada Directiva*, en particular a sus objetivos de conservación.²⁵ A este respecto, el Tribunal de Justicia ha aceptado un nivel de prueba relativamente bajo por lo que se refiere al deterioro y la alteración. Más concretamente, basta con que la Comisión demuestre la existencia de una probabilidad o de un riesgo de que se produzcan perturbaciones significativas.²⁶

85. Como ya he expuesto anteriormente, parece probable —o, incluso, seguro— un efecto significativo sobre el medioambiente —especialmente sobre el hábitat de la población de aves presente en la zona en cuestión— por el mero hecho de que una plataforma elevada altera y fragmenta un área clasificada como ZEPA. No obstante, a los efectos de determinar que se ha incumplido la Directiva de los hábitats, la existencia estática de una plataforma ferroviaria dentro de los márgenes de la ZEPA en el momento pertinente —en concreto, desde el 29 de julio de 2008— no basta para declarar que se ha infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva de los hábitats. En efecto, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats exige, para poder aplicar dicha disposición, que se produzca algún tipo de deterioro o alteración de carácter activo o pasivo. De otro modo, la existencia de cualquier instalación anterior dentro de una zona posteriormente clasificada como ZEPA podría suponer un incumplimiento de obligaciones en virtud de dicha disposición.

86. Ahora bien, en el presente asunto se desprende claramente de las alegaciones de las partes que los trabajos de construcción relativos al proyecto en cuestión continuaron (y estaban en pleno apogeo) en el momento pertinente. Los trabajos de construcción no se interrumpieron hasta 2009. A falta de alegaciones en el sentido de que las obras que se llevaron a cabo después del 29 de julio de 2008 consistieron en mejoras de escasa entidad de la infraestructura ya terminada o de que sólo afectaron a una pequeña parte de la línea férrea dentro de la ZEPA, debo dar la razón a la Comisión.

87. Por lo que respecta a los riesgos relacionados con las futuras obras y con la explotación de la línea férrea, el Gobierno de España afirma que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no exige la adopción inmediata de medidas correctoras o preventivas de riesgos que pueden (o no) llegar a producirse en el futuro. Comparto este parecer. A este respecto, me remito a las consideraciones expuestas en el punto 69 de las presentes conclusiones.

24 — El artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats permite a los Estados miembros, en condiciones estrictas, realizar proyectos en una ZEPA a pesar de las potenciales repercusiones negativas sobre dicha zona. Tales excepciones se permiten en la medida en que no haya soluciones alternativas. El proyecto sólo debe realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. En ese caso deben adoptarse cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida y ha de informarse a la Comisión. Ahora bien, esta disposición no ha sido invocada en el presente asunto.

25 — Sentencia Comisión/España, C-404/09, EU:C:2011:768, apartado 126.

26 — Sentencia Comisión/España, C-404/09, EU:C:2011:768, apartado 142 y jurisprudencia citada.

88. Por consiguiente, comparto la opinión de la Comisión de que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats desde la fecha en que el área en cuestión fue clasificada como ZEPA.

V. Costas

89. Con arreglo al artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Al haber sido estimadas sólo parcialmente las pretensiones de la Comisión, debería condenarse a las partes a cargar con sus propias costas.

VI. Conclusión

90. En virtud de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare, por lo que respecta a los tramos «Marchena-Osuna I» y «Marchena-Osuna II» del proyecto de línea férrea controvertido, que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, hasta la fecha en la que el paraje natural afectado por el proyecto fue clasificado como zona de protección especial, y del artículo 6, apartado 2, 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, desde la fecha en la que el paraje natural afectado por el proyecto fue clasificado como zona de protección especial.
- Desestime el recurso en todo lo demás.
- Disponga que ambas partes carguen con sus respectivas costas.