



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 28 de marzo de 2019¹

Asunto C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Municipio de Zillingdorf**

Otra parte en el procedimiento:

**Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, anteriormente Bundesminister für Land
und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo
Contencioso-Administrativo de Viena, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 91/676/CEE — Protección de las aguas
contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura — Riesgo de superación de
los valores límite o los umbrales de alarma — Obligación de establecer un programa de acción —
Efecto directo — Derechos de los interesados»

I. Introducción

1. Ya en 1991, la Unión adoptó medidas para hacer frente a la contaminación de las aguas con nitratos, a saber, la Directiva sobre aguas residuales,² que, en particular, regula la construcción y la explotación de instalaciones de tratamiento de aguas residuales, y la Directiva de nitratos,³ que tiene por objeto los nitratos procedentes de la agricultura. El objetivo de estas medidas es, ante todo, la protección de los ecosistemas contra la excesiva aportación de nutrientes. Pero, además, los nitratos también entrañan riesgos sanitarios, especialmente para los lactantes de corta edad.⁴ Por este motivo, la Directiva sobre el agua potable⁵ fija un valor límite de 50 mg/l de nitratos, un valor que también figura en la Directiva de nitratos.

2. De este modo, los demandantes en el procedimiento principal, una empresa de gestión de aguas, un particular y un municipio, exigen medidas para garantizar que las aguas subterráneas contengan menos de 50 mg/l de nitratos. Por su parte, las autoridades competentes niegan que los demandantes estén legitimados para exigir estas medidas. Además, se discute si son necesarias otras medidas y si las disposiciones en cuestión tienen efecto directo.

¹ Lengua original: alemán.

² Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO 1991, L 135, p. 40).

³ Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO 1991, L 375, p. 1).

⁴ Umweltbundesamt (Deutschland) (Agencia Federal de Medio Ambiente, Alemania) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

⁵ Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO 1998, L 330, p. 32), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO 2015, L 260, p. 6).

3. El presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia, una vez más, la oportunidad de examinar la cuestión de quién puede invocar ante los tribunales nacionales las disposiciones en materia medioambiental del Derecho de la Unión. Y, por primera vez, ha de analizarse en qué medida cabe invocar ante dichos tribunales la Directiva de nitratos.

II. Marco jurídico

A. *El Convenio de Aarhus*

4. Con arreglo al artículo 2 («Definiciones»), apartados 4 y 5, del Convenio de Aarhus⁶

«4. Por “público” se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

5. Por “público interesado” se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. [...]»

5. El artículo 3, apartado 6, del Convenio regula la relación con los derechos existentes:

«El presente Convenio no obligará a dejar sin aplicación los derechos existentes en materia de acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia medioambiental.»

6. El artículo 9, apartado 3, del Convenio establece un derecho de recurso:

«Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.»

B. *Derecho de la Unión*

1. *Directiva de nitratos*

7. El sexto considerando de la Directiva de nitratos se refiere a su finalidad protectora:

«Considerando que es necesario, en consecuencia, reducir la contaminación de las aguas provocada o inducida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, así como prevenir en mayor medida dicha contaminación para proteger la salud humana, los recursos vivos y los ecosistemas acuáticos, así como salvaguardar otros usos legítimos de las aguas; [...]»

⁶ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2005, L 124, p. 4), aprobado por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1).

8. El decimotercer considerando de la Directiva de nitratos se refiere al marco temporal de las medidas de protección:

«Considerando que la situación hidrogeológica en determinados Estados miembros es tal que pueden transcurrir muchos años antes de que las medidas de protección produzcan una mejora de la calidad de las aguas».

9. El artículo 1 de la Directiva de nitratos contiene sus objetivos específicos:

«El objetivo de la presente Directiva es:

- reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y
- actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.»

10. El concepto de «contaminación» se define en el artículo 2, letra j), de la Directiva de nitratos, como:

«la introducción de compuestos nitrogenados de origen agrario en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el ecosistema acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas».

11. En virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva de nitratos, los Estados miembros deberán determinar qué zonas son, en principio, vulnerables:

«Los Estados miembros determinarán, con arreglo a los criterios definidos en el Anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.»

12. Sin embargo, el artículo 3, apartado 5, de la Directiva de nitratos establece una excepción al respecto:

«Los Estados miembros no estarán obligados a determinar zonas vulnerables específicas en caso de que elaboren y apliquen programas de acción contemplados en el artículo 5 con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva en todo su territorio nacional.»

13. De la resolución de remisión se desprende que Austria ha hecho uso de la excepción prevista en el artículo 3, apartado 5, de la Directiva de nitratos.

14. El artículo 5 de la Directiva de nitratos regula los denominados programas de acción:

«1. [...] con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

[...]

4. Los programas de acción se pondrán en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración y consistirán en las siguientes medidas obligatorias:

- a) las medidas del Anexo III;

b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de prácticas agrarias correctas establecidos con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del Anexo III.

5. Por otra parte, y en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1. Al seleccionar estas medidas o acciones, los Estados miembros tendrán en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención.

6. Los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos de conformidad con el presente artículo.

Los Estados miembros que apliquen el artículo 5 en todo su territorio nacional controlarán el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pueda establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario.

7. Los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas las posibles medidas adicionales que hayan adoptado con arreglo al apartado 5, al menos cada cuatro años. Comunicarán a la Comisión los cambios que introduzcan en los programas de acción.»

15. El artículo 10, apartado 1, de la Directiva de nitratos regula la obligación de información de los Estados miembros:

«Con respecto al período de cuatro años a partir de la notificación de la presente Directiva, y con respecto a cada período subsiguiente de cuatro años, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe en el que constará la información contemplada en el Anexo V.»

16. En el anexo I de la Directiva de nitratos se establecen los criterios para la identificación de las zonas vulnerables. El apartado A, punto 2, se refiere a las aguas subterráneas:

«si las aguas subterráneas contienen más de 50 mg/l de nitratos, o pueden llegar a contenerlos si no se actúa de conformidad con el artículo 5».

17. Con arreglo al anexo V, punto 4, letra e), de la Directiva de nitratos, los Estados miembros deberán informar a la Comisión de las hipótesis sobre la eficacia de sus programas de acción:

«las hipótesis de las que partan los Estados miembros respecto al calendario probable en que se espere que las aguas identificadas de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 respondan a las medidas del programa de acción, junto con una indicación del grado de incertidumbre que dichas hipótesis supongan.»

2. Directiva sobre el agua potable

18. El artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre el agua potable establece las normas mínimas para este tipo de agua:

«1. Los Estados miembros establecerán valores aplicables a las aguas destinadas al consumo humano en relación con los parámetros que figuran en el anexo I.

2. Los valores establecidos con arreglo al apartado 1 no serán menos restrictivos que los establecidos en el anexo I. [...]»

19. Con arreglo al anexo I, parte B, de la Directiva sobre el agua potable, el valor límite de nitratos es de 50 mg/l.

3. Directiva marco del agua

20. El artículo 4, apartado 1, letra b), inciso ii), de la Directiva marco del agua⁷ establece los objetivos medioambientales con respecto a las aguas subterráneas:

«los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea y garantizarán un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas determinadas de conformidad con el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8, y sin perjuicio de la letra j) del apartado 3 del artículo 11».

21. El artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva marco del agua establece un régimen especial para las zonas protegidas:

«Los Estados miembros habrán de lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que se especifique otra cosa en el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas.»

22. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva marco del agua permite prorrogar hasta doce años los plazos establecidos en el artículo 4, apartado 1.

4. Directiva de aguas subterráneas

23. El artículo 4, apartado 2, de la Directiva de aguas subterráneas⁸ define cuándo una masa de agua subterránea se encuentra en buen estado.

«Se considerará que una masa de agua subterránea o grupo de masas de agua subterránea tiene un buen estado químico cuando:

[...]

b) no se superen los valores de las normas de calidad de las aguas subterráneas recogidas en el Anexo I ni [...], en ninguno de los puntos de control en dicha masa de agua subterránea o grupo de masas de agua subterránea; o

[...]»

7 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1) en la versión modificada por la Directiva 2014/101/UE de la Comisión, de 30 de octubre de 2014 (DO 2014, L 311, p. 32).

8 Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO 2006, L 372, p. 19) en la versión modificada por la Directiva 2014/80/UE de la Comisión, de 20 de junio de 2014 (DO 2014, L 182, p. 52).

24. En el anexo I, punto 1, de la Directiva de aguas subterráneas se establece una norma de calidad de las aguas subterráneas de 50 mg/l de nitratos.

C. Derecho austriaco

25. El aprovechamiento de las aguas subterráneas se regula en el artículo 10, apartado 1, de la Wasserrechtsgesetz (Ley de aguas; en lo sucesivo, «WRG»), de manera que los propietarios de terrenos no necesitan ninguna autorización de la autoridad competente en materia de aguas para usar las aguas subterráneas con objeto de cubrir las necesidades de su economía doméstica, siempre que para su extracción utilicen únicamente bombas o norias manuales o la extracción guarde una adecuada proporción con el terreno de que se trate.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

26. El Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, el Sr. Robert Prandl y el municipio de Zillingdorf (Austria) solicitaron al Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, (Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión de los Recursos Hídricos, Austria) que modificase el reglamento nacional relativo al programa de acción adoptado en aplicación del artículo 5, apartado 4, de la Directiva de nitratos, de manera que fuese conforme con esta Directiva y se garantizase la protección que esta confiere, en particular respecto de la salud humana, en el aprovechamiento del agua procedente de las masas de agua subterránea que surten a los pozos que poseen las tres partes citadas.

27. El Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland es la cuarta mayor empresa de gestión de aguas de Austria. Presta sus servicios de suministro de agua gracias a los más de 45 pozos y fuentes activos de que dispone, y abastece anualmente, por término medio, a cerca de 160 000 personas. Se trata de una corporación de Derecho público formada por la asociación de diversos municipios. En virtud de un reglamento nacional, está obligado a garantizar el servicio público de suministro de agua, recaudando las correspondientes tasas al efecto, en una determinada zona geográfica. Como regla general, los propietarios de las fincas edificadas existentes en su zona de abastecimiento están obligados a conectarse a la red de suministro. El Wasserleitungsverband está facultado igualmente para recaudar, mediante reglamento, una tasa por abastecimiento de agua (agua potable), y adopta medidas para el mantenimiento del valor de los nitratos en las aguas subterráneas extraídas para su uso como agua potable, antes de su suministro a los consumidores, por debajo de 50 mg/l.

28. El Sr. Robert Prandl, un particular con domicilio en Baja Austria, cubre actualmente sus necesidades de agua sanitaria gracias al pozo doméstico existente en su terreno. Debido a los elevados valores de nitratos que presenta, no lo utiliza para agua potable, de ahí que adquiriera esta de una empresa pública de gestión de aguas.

29. El municipio de Zillingdorf está situado en Baja Austria, y aprovecha un pozo de agua sanitaria para fines del municipio. Originariamente, el pozo proporcionaba agua potable, pero, debido a la elevada contaminación por nitratos, ha sido recalificado de pozo de agua sanitaria.

30. Los excesos sobre el valor de 50 mg/l de nitratos en las aguas subterráneas (registrados en cada uno de los puntos de medición del Wasserleitungsverband) superaban el 100 % en la fecha en que se presentó la solicitud, y siguen manteniéndose en ese nivel en la actualidad. El pozo doméstico del Sr. Prandl presentaba, en la fecha de la solicitud, un valor de nitratos de 59 mg/l, si bien, en diciembre de 2017 estaba por debajo de 50 mg/l. No se discute que los valores son variables, de manera que no se excluye que dicho valor vuelva a rebasarse en el futuro. En cuanto al pozo del municipio, presentaba una contaminación por nitratos, en la fecha de la solicitud, de 71 mg/l, y en diciembre de 2017 un valor que seguía siendo elevado.

31. Consta que en ningún caso se utiliza agua que presente un valor de nitratos superior a 50 mg/l directamente como agua potable. No se conocen otros riesgos inmediatos para la salud que puedan derivarse de los elevados valores de nitratos que presentan las referidas fuentes de agua.

32. De igual manera, consta que, mediante el programa de acción, de conformidad con el artículo 5, apartado 4, de la Directiva de nitratos, se han adoptado y se siguen adoptando medidas para alcanzar los objetivos de la Directiva, y que los valores de nitratos de las aguas subterráneas en las zonas delimitadas por los tres solicitantes han venido aumentando de forma regular durante cierto tiempo.

33. En Baja Austria es obligatoria la conexión a la red pública de abastecimiento de agua. Con arreglo al Derecho nacional, al Sr. Prandl le está permitido, con ciertas restricciones, el aprovechamiento de un pozo doméstico. El abastecimiento de agua del Sr. Prandl y del municipio de Zillingdorf no lo realiza el Wasserleitungsverband, sino que procede de otras empresas públicas de gestión de aguas, sin que exista un riesgo directo para la salud por valores de nitratos elevados.

34. Mediante la resolución que ahora se impugna ante el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena), se declaró inadmisibile la solicitud formulada por los tres demandantes, por inexistencia de un derecho subjetivo público, en particular, de una afectación directa. En tales circunstancias, el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo) plantea las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«¿Debe interpretarse el artículo 288 TFUE, a los efectos del artículo 5, apartado 4 o, en su caso, apartado 5, en relación con el anexo I, apartado A, punto 2, de la Directiva de nitratos, en el sentido de que:

- 1) una empresa pública de gestión de aguas que presta servicios de abastecimiento de agua y que, antes de suministrar el agua potable a los consumidores —sujetos a conexión obligatoria—, somete el agua extraída de los pozos disponibles a tal efecto, que presenta una elevada concentración de nitratos, a un tratamiento destinado a obtener una concentración de nitratos inferior a 50 mg/l antes de su suministro a los consumidores, y que está legalmente obligada a prestar el servicio de abastecimiento de agua en una determinada zona geográfica, se halla directamente afectada en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —en este caso, por la eventual transposición defectuosa de la Directiva de nitratos—, en la medida en que, debido al carácter supuestamente insuficiente de los planes de actuación, habida cuenta de que el valor de 50 mg/l de concentración de nitratos en el agua ha sido excedido en el territorio de dicha compañía, está obligada a adoptar medidas de tratamiento del agua, y, por lo tanto, en el marco de la Directiva de nitratos, es titular de un derecho subjetivo:
 - a) a que se modifique un programa de acción ya aprobado, a escala nacional, en transposición de la Directiva de nitratos, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de esta, de manera que se adopten medidas más estrictas para alcanzar los objetivos del artículo 1 de la misma Directiva, concretamente la consecución de un valor de concentración de nitratos en el agua subterránea que no sobrepase los 50 mg/l en cada uno de los puntos de extracción?
 - b) a que se adopten medidas adicionales o acciones reforzadas, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva de nitratos, con el fin de alcanzar los objetivos del artículo 1 de dicha Directiva, concretamente la consecución de un valor de concentración de nitratos en el agua subterránea que no sobrepase los 50 mg/l en cada uno de los puntos de extracción?
- 2) un consumidor que tendría legalmente derecho a aprovechar el agua de su propio pozo doméstico para su uso privado y que, dada la elevada concentración de nitratos (en la fecha de la presentación de la demanda objeto del procedimiento principal no podía aprovecharla y, si bien es posible dicho aprovechamiento durante el presente procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, existe la certeza de que se producirá un nuevo aumento de la concentración de

nitros por encima de los 50 mg/l), no aprovecha esa agua sino que utiliza la que le proporciona una empresa pública de gestión de aguas, está directamente afectado, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —en este caso, por la eventual transposición defectuosa de la Directiva de nitros— en la medida en que, debido al carácter supuestamente insuficiente de los planes de actuación, habida cuenta de que se ha excedido el valor de concentración de nitros en el agua de 50 mg/l en su punto de extracción (un pozo doméstico), no puede ejercer el derecho que le confiere la ley, de forma limitada, de aprovechar el agua subterránea existente en el terreno de su propiedad, y, por lo tanto, en el marco de la Directiva de nitros, es titular de un derecho subjetivo:

- a) a que se modifique un programa de acción ya aprobado, a escala nacional, en transposición de la Directiva de nitros, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de esta, de manera que se adopten medidas más estrictas para alcanzar los objetivos del artículo 1 de la misma Directiva, concretamente la consecución de un valor de concentración de nitros en el agua subterránea que no sobrepase los 50 mg/l en cada uno de los puntos de extracción?
 - b) a que se adopten medidas adicionales o acciones reforzadas, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva de nitros, con el fin de alcanzar los objetivos del artículo 1 de dicha Directiva concretamente la consecución de un valor de concentración de nitros en el agua subterránea que no sobrepase los 50 mg/l en cada uno de los puntos de extracción?
- 3) un municipio que, en su condición de corporación pública, debido a los valores de concentración de nitros en el agua superiores a 50 mg/l en un pozo municipal gestionado para el abastecimiento de agua potable, sólo puede utilizar dicho pozo o ponerlo a disposición para el suministro de agua sanitaria (sin perjudicar al suministro de agua potable), está directamente afectado, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —en este caso, por la eventual transposición defectuosa de la Directiva de nitros mediante unos planes de actuación insuficientes— en la medida en que, por haberse excedido el valor de concentración de nitros en el agua de 50 mg/l en el punto de extracción, no es posible su aprovechamiento como agua potable, y, por lo tanto, en el marco de la Directiva de nitros, es titular de un derecho subjetivo:
- a) a que se modifique un programa de acción ya aprobado, a escala nacional, en transposición de la Directiva de nitros, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de esta, de manera que se adopten medidas más estrictas para alcanzar los objetivos del artículo 1 de la misma Directiva, concretamente la consecución de un valor de concentración de nitros en el agua subterránea que no sobrepase los 50 mg/l en cada uno de los puntos de extracción?
 - b) a que se adopten medidas adicionales o acciones reforzadas, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva de nitros, con el fin de alcanzar los objetivos del artículo 1 de dicha Directiva, concretamente la consecución de un valor de concentración de nitros en el agua subterránea que no sobrepase los 50 mg/l en cada uno de los puntos de extracción?

Teniendo en cuenta que, en los tres casos, la protección de la salud de los consumidores queda siempre garantizada, bien porque la extracción del agua la efectúan empresas de gestión de aguas (con obligación y derecho de conexión), como en los casos 2 y 3, bien porque el agua se somete a medidas de tratamiento adecuadas, como en el caso 1.»

35. Han presentado observaciones escritas el Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, el Sr. Robert Prandl y el municipio de Zillingdorf, conjuntamente como demandantes en el procedimiento principal, así como la República de Austria, el Reino de los Países Bajos y la Comisión Europea. Esta última y la República de Polonia también participaron en la vista celebrada el 6 de febrero de 2019.

IV. Apreciación jurídica

36. Con la petición de decisión prejudicial se pretende dilucidar si los tres demandantes en el procedimiento principal, una empresa pública de suministro de agua potable, un municipio que explota un pozo y un particular propietario de un pozo pueden exigir, basándose en la Directiva de nitratos, que las autoridades competentes adopten medidas que vayan más allá del programa de acción nacional existente para la aplicación de la Directiva de nitratos, con el fin de lograr una concentración de nitratos en las aguas subterráneas inferior a 50 mg/l.

37. A tal fin, examinaré, en primer lugar, en qué medida los demandantes pueden, en principio, invocar las disposiciones de la Directiva de nitratos y, a continuación, analizaré las condiciones en que podría existir un derecho a que se adopten medidas más amplias para garantizar la reducción de la concentración de nitratos que se persigue.

A. Sobre la invocación de la Directiva de nitratos

38. Por lo que respecta a la legitimación de los tres demandantes en el procedimiento principal para invocar la Directiva de nitratos, Austria y los Países Bajos objetan que la contaminación de los pozos por nitratos no constituye ningún riesgo específico para la salud, por cuanto el sistema de abastecimiento público de agua ofrece suficiente agua potable sin niveles excesivos de nitratos. Al igual que Polonia, advierten del riesgo de admitir una acción popular.

39. Este argumento no resulta convincente.

40. En la medida en que no existan normas del Derecho de la Unión relativas a los procedimientos de control judicial, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular dichos procedimientos, en virtud del principio de autonomía procesal, siempre y cuando no sean menos favorables que los que regulan situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).⁹

41. En el presente caso, resulta especialmente pertinente el principio de efectividad. Sería incompatible con el efecto vinculante que el artículo 288 TFUE reconoce a las directivas excluir *a priori* que la obligación que impone una directiva pueda ser invocada por personas afectadas.¹⁰ Por lo tanto, al menos las personas físicas o jurídicas afectadas directamente por una infracción de disposiciones de una directiva deben poder exigir ante las autoridades competentes (en su caso, acudiendo a los tribunales competentes) el cumplimiento de las correspondientes obligaciones.¹¹

42. El requisito de estar afectado garantiza que la posibilidad de invocar las disposiciones directamente aplicables de una directiva no desemboque en una acción popular.

43. En el asunto principal, la afectación directa de los demandantes se deriva de que la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas afecta al uso adecuado de sus pozos. Además, el riesgo potencial para la salud que supone la contaminación por nitratos constituye, al menos en lo que al Sr. Prandl se refiere, una afectación directa.

9 Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; de 27 de junio de 2013, Agrokonstulting (C-93/12, EU:C:2013:432), apartados 35 y 36, y de 22 de febrero de 2018, INEOS (C-572/16, EU:C:2018:100), apartado 42.

10 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 66; de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 37; de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 44, y de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 34.

11 En este sentido, las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 39, y de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 100.

a) *Sobre las molestias en el uso de los pozos*

44. Hasta ahora, el Tribunal de Justicia ha declarado en relación con las personas físicas que las consideraciones sobre la afectación directa son especialmente válidas para una directiva cuyo objetivo es proteger la salud pública.¹² La Directiva de nitratos comparte este objetivo, con arreglo a lo expuesto en su sexto considerando y al tenor del artículo 2, letra j).¹³ Sin embargo, en el presente caso, la afectación principal de los demandantes se basa en la protección de la salud pública sólo de forma indirecta.

45. Esta posibilidad deriva de que, el Tribunal de Justicia se ha limitado a indicar que las consideraciones relativas a la invocación de disposiciones medioambientales del Derecho de la Unión son *especialmente* aplicables a disposiciones cuyo fin sea proteger la salud. La sentencia Folk, en la que un perjuicio de los derechos de pesca bastó para justificar la invocación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental,¹⁴ en relación con la Directiva marco del agua,¹⁵ pone de manifiesto que, no obstante, también son posibles otras formas de afectación.

46. Los tres demandantes en el litigio principal están directamente afectados, ya que, según la resolución de remisión, tienen derecho a utilizar sus pozos para la obtención de agua potable, pero no pueden ejercerlo sin un tratamiento adicional, puesto que el agua que contiene más de 50 mg/l de nitratos no puede ser utilizada como agua potable, dado el valor límite establecido por razones de salud pública en el artículo 5 y el anexo I, parte B, de la Directiva sobre el agua potable.

47. En particular, del artículo 2, letra j), de la Directiva de nitratos se infiere que dicha afectación está amparada por el objetivo de protección perseguido por esta Directiva, y, por tanto, ha de tener consecuencias jurídicas. Con arreglo al citado artículo, la Directiva pretende evitar que se ocasionen molestias a la utilización legítima de las aguas.

48. Según la resolución de remisión, la utilización de los pozos para la obtención de agua potable se produce de forma legítima. Contrariamente a lo que sostiene Austria, no se requiere ser titular de un derecho para poder extraer aguas subterráneas con calidad de agua potable en cualquier parte. El propio término «*rechtmäßig*» utilizado en las versiones alemana y neerlandesa de la Directiva indica que se deben evitar las molestias para la utilización legalmente autorizada de las aguas, es decir, que no es necesario que exista un derecho cuyo ejercicio deba ser imperativamente protegido. Las versiones inglesa y francesa son aún más explícitas a este respecto ya que utilizan los términos «*légitime*» y «*legitimate*». Estas versiones lingüísticas podrían entenderse en el sentido de que se trata de un uso autorizado del agua.

49. Por otra parte, el anexo I, parte A, punto 1, de la Directiva de nitratos, donde se fija el valor límite de nitratos para la identificación de las aguas dulces superficiales en situación de riesgo mediante una referencia a la Directiva 75/440, ya derogada,¹⁶ demuestra que precisamente el uso del agua como agua potable está amparado por el objetivo de protección perseguido por la Directiva de nitratos.¹⁷

12 Sentencias de 25 de julio de 2008, Janeczek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 37; de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 94, y de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), apartado 55.

13 Véase también la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, EU:C:1999:215), apartado 34.

14 Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56) en su versión modificada por la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 114).

15 Sentencia de 1 de junio de 2017 (C-529/15, EU:C:2017:419), apartados 47 a 49.

16 Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO 1975, L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123).

17 Véase la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, EU:C:1999:215), apartado 34.

50. Por lo tanto, basta que el uso como agua potable esté autorizado para estar afectado por una posible infracción de la Directiva de nitratos que redunde en perjuicio del uso de las aguas subterráneas como agua potable. En caso de producirse tal afectación, debe poder invocarse, en principio, un derecho a exigir el cumplimiento de la citada Directiva.

51. En este sentido, el hecho de que el Wasserleitungsverband tenga la posibilidad de repercutir los posibles costes adicionales a terceros carece de importancia, puesto que esta necesidad también constituye una molestia para la utilización legítima de las aguas subterráneas.

52. La necesidad de demostrar la afectación tiene como consecuencia, por lo demás, que los demandantes en el litigio principal no pueden exigir con carácter general el cumplimiento de la Directiva de nitratos en Austria sino solo en la medida en que resulte afectada el agua subterránea utilizada por ellos. De este modo, resulta dudosa la cuestión de si el Sr. Prandl o el Municipio de Zillingdorf están afectados por la calidad del manto de aguas subterráneas existente en la meseta de Parndorf, que, según se dice en las observaciones escritas presentadas conjuntamente con el Wasserleitungsverband, está altamente contaminado.

b) Sobre la protección de la salud

53. Por otra parte, el riesgo para la salud que supone la contaminación por nitratos constituye, al menos en la persona del Sr. Prandl, una afectación directa.

54. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no ha establecido como condición previa la existencia de un riesgo concreto e inevitable para la salud. Esto se pone particularmente de manifiesto en la sentencia *Stichting Natuur en Milieu y otros*, que versaba sobre los techos nacionales de emisión de determinados contaminantes. Lo decisivo, para determinar si una infracción de tales límites implica un riesgo para la salud radica en la distribución de los contaminantes.¹⁸ No obstante, y con independencia de lo anterior, el Tribunal de Justicia constató que existían particulares directamente afectados que podían hacer valer el respeto de estos límites.¹⁹

55. A la vista de esta jurisprudencia, no veo razón alguna para propugnar una interpretación más restrictiva en relación con la existencia de una afectación directa. Con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 3, al artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y al artículo 191 TFUE, apartado 2, la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado. Según esta última disposición, dicha política se basa en los principios de cautela y de acción preventiva. Por lo tanto, supeditar la aplicación judicial del derecho medioambiental de la Unión a un riesgo concreto e inevitable para la salud sería incompatible con esa disposición, dado que, en tal caso, sería de temer que se produjeran los daños para la salud antes de la aplicación efectiva del referido Derecho de la Unión.

56. De ello se deduce que, al menos las personas físicas como el Sr. Prandl, en el litigio principal, tienen derecho a invocar la Directiva de nitratos con respecto al perjuicio para la calidad de las aguas subterráneas que también les afecta a ellas.

¹⁸ A modo de ejemplo, mis conclusiones presentadas en el asunto *Craeynest* (C-723/17, EU:C:2019:168), puntos 68 y siguientes, en particular el punto 85.

¹⁹ Sentencia de 26 de mayo de 2011 (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartados 94 y 99 a 103.

57. En cambio, el Wasserleitungsverband y el municipio son personas jurídicas, por lo que no están directamente afectadas por posibles riesgos para la salud. Cabe considerar, ciertamente, por lo que hace, en particular, al municipio, que este se halla obligado con arreglo al Derecho nacional a proteger la salud de sus habitantes. En cuanto al Wasserleitungsverband, acaso tenga la misma responsabilidad frente a sus clientes. Sin embargo, la resolución de remisión no contiene ninguna indicación al respecto, por lo que no parece oportuno profundizar en esta cuestión.

c) Sobre el Convenio de Aarhus

58. Es cierto que esta interpretación del concepto de «afectación» se deriva directamente de los principios fundamentales del Derecho de la Unión. Pero también constituye una correcta aplicación de las obligaciones derivadas del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47, apartado 1, de la Carta. Con arreglo al artículo 9, apartado 3, los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos en su derecho interno deberán poder entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de las autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional. Por su parte, el artículo 47, apartado 1, dispone que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva.

59. Este derecho resultaría privado de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia si, como consecuencia de los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico nacional, se negara todo derecho de recurso a determinadas categorías de «miembros del público», en especial a los «miembros del público interesado» que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus.²⁰

60. De conformidad con el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus, por público interesado se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. Por su parte, con arreglo al artículo 2, apartado 4, por público se entienden personas físicas y/o jurídicas.

61. Por las razones ya expuestas, todos los demandantes en el procedimiento principal están afectados por la contaminación de las aguas subterráneas como usuarios de pozos y, por lo tanto, cumplen las condiciones del artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus.

62. En aras de la exhaustividad, es preciso señalar que la existencia del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus en ningún caso puede entenderse como una limitación de la posibilidad de invocar la legislación medioambiental de la Unión, puesto que, de conformidad con su artículo 3, apartado 6, el Convenio no obliga a dejar sin aplicación los derechos existentes de acceso a la justicia en materia medioambiental. Por lo tanto, la referencia del artículo 9, apartado 3, a los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico nacional no justifica que se restrinja la invocación de la legislación de la Unión.

d) Conclusión parcial

63. Por consiguiente, procede señalar que una empresa pública de gestión de aguas, un particular y un Municipio, como organismo público, pueden invocar, en principio, la Directiva de nitratos en la medida en que se vean afectados por la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas a causa, singularmente, de molestias en el uso de sus pozos para la extracción legítima de agua potable.

²⁰ Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 46.

B. Sobre el derecho a reclamar medidas para que se cumpla el valor de 50 mg/l de nitratos en las aguas subterráneas

64. Pese a todo, no está claro si los demandantes en el litigio principal tienen derecho a reclamar medidas para conseguir el valor de 50 mg/l de nitratos en las aguas subterráneas.

65. En todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya efectuado una adaptación incorrecta.²¹ Un grado suficiente de precisión puede faltar, en particular, si las disposiciones de que se trata permiten un margen de discrecionalidad. No obstante, en tales casos existe como mínimo el derecho a que un órgano jurisdiccional compruebe si la normativa nacional y la aplicación de esta se encuentra dentro de los límites del margen de apreciación trazados por la directiva.²²

66. El hecho de que se haya transpuesto correctamente la Directiva en cuestión, tal y como destaca Austria, no puede suponer ninguna diferencia a este respecto. En caso de una transposición correcta, los interesados podrán invocar la legislación de aplicación, pero en caso de una aplicación deficiente podrán invocar, como mínimo, las disposiciones pertinentes de la directiva. Por otra parte, los demandantes consideran que la Directiva de nitratos no se transpuso correctamente.

67. Los artículos 5, apartado 4, y 4, así como los anexos II y III de la Directiva de nitratos contienen disposiciones imperativas que, al menos parcialmente, no confieren ningún margen de apreciación. A título de ejemplo cabe citar la limitación de la cantidad máxima de estiércol que se puede aplicar por hectárea con arreglo a lo dispuesto en el anexo III, parte 1, punto 2.²³ Dado que, en principio, los afectados por la contaminación de nitratos pueden invocar la Directiva de nitratos, también deberían poder exigir la aplicación de estos límites y de requisitos similares.

68. Sin embargo, la petición de decisión prejudicial va dirigida a saber si a los demandantes del litigio principal les asiste, como alegan, el derecho a exigir medidas que garanticen un nivel de nitratos en las aguas subterráneas inferior a 50 mg/l.

69. Este derecho podría derivarse del artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva de nitratos. El artículo 5, apartado 4, dispone que en las zonas vulnerables o en todo el territorio de Austria se pondrán en aplicación programas de acción cuyo contenido se recoge en los anexos II y III, así como en el artículo 4. Por otra parte, con arreglo al artículo 5, apartado 5, en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1.

70. Las partes discuten, en particular, sobre si el valor de 50 mg/l de nitratos no debe ser excedido en absoluto, pero también sobre el marco temporal y el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros.

21 Sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7), apartado 25; de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 33, y de 6 de noviembre de 2018, Bauer (C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871), apartado 70.

22 Sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 56; de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 66; de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 46; de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartados 100 a 103; de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros (C-83/11, EU:C:2012:519), apartado 25, y de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 44.

23 Sentencias de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos (C-322/00, EU:C:2003:532), apartado 113, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152), apartado 129.

1. El valor de 50 mg/l de nitratos

71. Austria y los Países Bajos niegan que la Directiva de nitratos contenga una obligación de evitar que la contaminación de las aguas subterráneas rebase los 50 mg/l o de reducir una contaminación mayor hasta situarla por debajo de este valor.

a) La responsabilidad de la agricultura

72. Es cierto que la generalidad de las medidas contempladas en la Directiva de nitratos no tiene por objeto la contaminación por nitratos de las aguas. En efecto, con arreglo al artículo 1, el objetivo es reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de *origen agrario* y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

73. Por lo tanto, si no se pudiese atribuir la contaminación por nitratos a la agricultura, no se podrían adoptar medidas con arreglo a la Directiva de nitratos. Pero la contaminación no tiene que estar causada exclusivamente por la agricultura.²⁴ Por el contrario, será necesario adoptar medidas si el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrícola contribuye de manera significativa a la contaminación.²⁵ En el pasado, el Tribunal de Justicia consideró significativo que la agricultura valona fuese responsable en un 19 % del nitrógeno total que se encuentra en la cuenca del Mosa y en un 17 % del nitrógeno en la del Escalda, dos ríos que desembocan en el eutrofizado mar del Norte.²⁶ Esto demuestra que una contribución de la agricultura a la contaminación por nitrógeno relativamente pequeña ya es suficiente para hacer nacer obligaciones en virtud de la Directiva de nitratos.

74. El hecho de que Austria aplique programas de acción, de conformidad con el artículo 5, apartado 4 de la Directiva de nitratos, en la zona en la que los demandantes en el litigio principal explotan sus pozos corrobora que los vertidos de nitrógeno procedentes de la agricultura austriaca contribuyen de forma significativa a la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas en dicha zona. De no producirse estas importantes contribuciones de la agricultura, no serían necesarios tales programas.

b) La contaminación por nitratos de las aguas subterráneas admisible

75. Si la agricultura contribuye significativamente a la contaminación por nitratos, tanto el artículo 3, apartado 1, y el anexo I, parte A, punto 2, de la Directiva de nitratos como la definición del concepto de «contaminación» del artículo 2, letra j), en relación con la Directiva sobre el agua potable, permiten concluir que las aguas subterráneas que presenten una concentración de nitratos superior a 50 mg/l deben considerarse contaminadas. En tal caso, los Estados miembros deberán adoptar medidas con arreglo al artículo 5 de la Directiva de nitratos.

76. Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva de nitratos, los Estados miembros determinarán, con arreglo a los criterios definidos en el anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5. Esto ocurrirá, según lo establecido en el anexo I, parte A, punto 2, de la Directiva de nitratos, cuando las aguas subterráneas contengan o puedan contener más de 50 mg/l de nitratos²⁷ y no se adopten medidas en el sentido del artículo 5.

24 Sentencias de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, EU:C:1999:215), apartado 30; de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España (C-416/02, EU:C:2005:511), apartado 69, y de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573), apartado 84.

25 Sentencias de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, EU:C:1999:215), apartado 35, y de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573), apartado 87.

26 Sentencia de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573), apartado 86.

27 Como demuestra la relación con el artículo 3, apartado 1, y confirman, en particular, las versiones inglesa y francesa del anexo I, parte A, punto 2, el «und» de la versión alemana debe entenderse como «si».

77. No obstante, si una zona cuyas aguas subterráneas presentan una concentración de nitratos superior a 50 mg/l se considera contaminada, deberán adoptarse medidas para prevenir o eliminar la contaminación, en virtud del artículo 1 de la Directiva de nitratos.

78. Además, el artículo 2, letra j), de la Directiva de nitratos define la «contaminación» como la introducción de compuestos nitrogenados de origen agrario en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el ecosistema acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilidades legítimas de las aguas.

79. Por tanto, una concentración de nitratos en las aguas subterráneas superior a 50 mg/l debe considerarse contaminación, puesto que obstaculiza el uso legítimo de los pozos para la extracción de agua potable, habida cuenta de que el valor límite de nitratos establecido para el agua potable es de 50 mg/l, de conformidad con el artículo 5 y el anexo I, parte B, de la Directiva sobre el agua potable.

80. La diferenciación entre agua natural y agua potable postulada por Austria no desvirtúa esta conclusión.

81. Es cierto que la Directiva de nitratos no confiere un derecho a una utilización plena de las aguas subterráneas como agua potable. De hecho, la Directiva de nitratos no contiene disposiciones sobre otros contaminantes ni sobre la contaminación por nitratos que no tenga su origen en la agricultura.

82. Pero como ya se ha señalado, la Directiva de nitratos tiene por objeto garantizar que la extracción de agua potable no se vea impedida por la contaminación por nitratos de las aguas de que se trate,²⁸ en todo caso, en la medida en que dicha contaminación esté causada de modo significativo por la agricultura.

83. Esta interpretación de la Directiva de nitratos se ve corroborada por el hecho de que el artículo 4, apartado 2, y el anexo I, punto 1, de la Directiva de aguas subterráneas también determinan para el buen estado de las aguas subterráneas un valor límite de 50 mg/l de nitratos, aunque en dicho artículo también se indican índices de referencia alternativos para el buen estado de las aguas subterráneas. Por otra parte, aún no han expirado los plazos prorrogados para alcanzar el referido estado, establecidos en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva marco del agua. El criterio de la Directiva de aguas subterráneas también demuestra la pertinencia del valor indicado en la Directiva de nitratos para constatar la existencia de una contaminación.

84. Por consiguiente, el objetivo de las medidas de ejecución de la Directiva de nitratos deberá ser prevenir o eliminar la contaminación de las aguas subterráneas con más de 50 mg/l de nitratos cuando el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuya significativamente a dicha contaminación.

2. *El marco temporal*

85. Sin embargo, Austria también aduce que resulta dudosa la cuestión de la vigencia en el tiempo de la obligación de alcanzar los objetivos del artículo 1 de la Directiva de nitratos.

86. Es cierto que la Directiva de nitratos no establece un plazo concreto durante el cual debe reducirse la contaminación existente a niveles que sean inferiores al citado valor y no exista el riesgo de que se vuelva a superar. Los plazos pertinentes resultan del artículo 4, apartados 1 y 4, de la Directiva marco del agua, en relación con la Directiva de aguas subterráneas, los cuales, por efecto de las prórrogas, aún no han expirado.

²⁸ Véanse los puntos 46 a 50 de las presentes conclusiones.

87. Por lo demás, nótese que la imposición de plazos vinculantes para el estado de las aguas subterráneas puede suponer dificultades prácticas insuperables. En este sentido, el decimotercer considerando de la Directiva de nitratos señala que, debido a las condiciones geológicas locales, pueden transcurrir muchos años antes de que las medidas de protección produzcan una mejora de la calidad de las aguas. Otros factores, como la frecuencia de precipitaciones o la evaporación, desempeñan también un papel importante.²⁹

88. Aunque la Directiva de nitratos no especifica en qué plazo deben alcanzarse los objetivos del artículo 1, sí contiene, en cambio, normas imperativas relativas a cuándo se deben adoptar las medidas necesarias para alcanzar dichos objetivos. Esta obligación existe, en efecto, desde el inicio del primer programa de acción o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción y, por tanto, desde el primer momento en que se constate su necesidad.³⁰ No existe ninguna facultad de apreciación en relación con este punto.

89. Por otra parte, el artículo 5, apartado 7, de la Directiva de nitratos establece el plazo en el que los Estados miembros deberán evaluar la citada experiencia. Según el citado artículo, los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción al menos cada cuatro años. En tal contexto, además de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva de nitratos, los Estados miembros deberán tomar aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que sean necesarias de conformidad con el artículo 5, apartado 5.³¹

90. Si en estas revisiones periódicas no se constata una mejora de la situación, deberá concluirse, según el Tribunal de Justicia, que los programas de acción no son suficientes.³² En ese caso, los Estados miembros no pueden esperar hasta que no existan dudas razonables sobre la necesidad de medidas adicionales o acciones reforzadas.³³ Como señala la Comisión, esta conclusión rige especialmente si la contaminación se viene produciendo durante un largo período de tiempo.

91. A lo sumo, existirá un margen de maniobra por lo que se refiere a la adopción de las medidas correspondientes y, en particular, al momento en el que deban alcanzarse los objetivos del artículo 1 de la Directiva de nitratos.

92. En cualquier caso, los Estados miembros deberán ejercer esta facultad de apreciación y precisar qué medidas adicionales van a adoptar y el plazo de consecución de los objetivos. Con arreglo al artículo 10, apartado 1 y el anexo V, punto 4, letra e), de la Directiva de nitratos, deberán presentar un informe a la Comisión cada cuatro años en el que, entre otras cosas, constarán sus hipótesis respecto al calendario probable en que se espera que las aguas vulnerables respondan a las medidas del programa de acción.

93. Por lo tanto, los Estados miembros deben verificar cada cuatro años si los programas de acción existentes para la aplicación de la Directiva de nitratos son suficientes para prevenir o eliminar la contaminación de las aguas subterráneas con más de 50 mg/l de nitratos y adoptar todas las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias cuando se demuestre que no se ha conseguido ese objetivo.

29 Según un informe del Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión de los Recursos Hídricos de la República de Austria, *Grundwasseralter in Österreich — mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern* (versión: diciembre 2015, <https://www.bmmt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), el promedio de la permanencia de las aguas subterráneas en las zonas afectadas del litigio principal es de entre 11 y 25 años, e incluso, en ocasiones, de 25 a 50 años.

30 Sentencias de 2 de octubre de 2003, Comisión/Paises Bajos (C-322/00, EU:C:2003:532), apartado 166, y de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania (C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481), apartado 53.

31 Es evidente que la referencia que se hace en la versión alemana al artículo 5 en su totalidad es errónea.

32 Sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania (C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481), apartado 61.

33 *Ibidem*, apartados 63 y 64.

3. La evaluación de los programas de acción

94. Ahora bien, el examen relativo a si el programa de acción existente es suficiente presupone deducir cuáles van a ser sus efectos sobre la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas. Puede resultar necesario también valorar qué medidas adicionales se requieren.

a) Sobre el criterio de evaluación

95. Del decimotercer considerando de la Directiva de nitratos antes mencionado se infiere que tal evaluación acerca de las aguas subterráneas no siempre es fácil, dado que las condiciones geológicas locales pueden ocasionar que transcurran años antes de que las medidas de protección produzcan una mejora de la calidad de las aguas. Como ha quedado dicho igualmente, otros factores, como las precipitaciones o la evaporación, desempeñan también un papel importante.³⁴

96. Como he expuesto recientemente en mis conclusiones presentadas en el asunto Craeynest,³⁵ el Derecho de la Unión permite atribuir a las autoridades competentes de los Estados miembros una amplia facultad de apreciación en la evaluación de estas cuestiones complejas. También el Tribunal de Justicia ha reconocido un amplio margen de discrecionalidad en relación con determinadas disposiciones de la Directiva de nitratos.³⁶

97. A diferencia de las cuestiones suscitadas en el caso Craeynest, que se refiere a la calidad del aire,³⁷ en el presente procedimiento no se aprecia que la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos cause graves riesgos para la salud humana o para objetivos similares de protección del medio ambiente en la Unión. Por lo tanto, no es necesaria ninguna restricción al margen de actuación de las autoridades competentes.

98. No obstante, en el ejercicio de esta potestad discrecional, los Estados miembros están obligados a respetar los objetivos perseguidos por la Directiva de nitratos, a saber, la reducción de la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrario.³⁸ Asimismo, deben velar por que se alcancen los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, de conformidad con las exigencias del artículo 191 TFUE, apartados 1 y 2.³⁹

³⁴ Véase la nota 30.

³⁵ C-723/17, EU:C:2019:168, puntos 41 y siguientes. En particular, las sentencias de 21 de enero de 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14), apartado 35, y de 9 de junio de 2005, HLH Warenvertrieb y Orthica (C-211/03, C-299/03 y C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370), apartado 76.

³⁶ Sentencias de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, EU:C:1999:215), apartados 37 y 39; de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos (C-322/00, EU:C:2003:532), apartado 46; de 27 de junio de 2002, Comisión/Francia (C-258/00, EU:C:2002:400), apartado 53, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152), apartado 30.

³⁷ Véanse a este respecto mis conclusiones presentadas en el asunto Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168), puntos 47, 48 y 53 y ss.

³⁸ Sentencias de 27 de junio de 2002, Comisión/Francia (C-258/00, EU:C:2002:400), apartado 53; de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos (C-322/00, EU:C:2003:532), apartado 46, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152), apartado 30.

³⁹ Sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152), apartado 30, y de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos (C-322/00, EU:C:2003:532), apartado 45.

99. Si bien la autonomía procesal de los Estados miembros permite a los tribunales nacionales someter dichas decisiones discrecionales a un examen riguroso,⁴⁰ también es cierto que el Derecho de la Unión no obliga a ello. En principio, basta con que el control judicial se limite a los errores manifiestos de apreciación y de procedimiento.⁴¹ Por otra parte, también debe verificarse si las autoridades competentes han examinado detenidamente y con imparcialidad todos los elementos relevantes del asunto de que se trate.⁴²

b) Sobre el examen de los elementos relevantes

100. En el litigio principal, el examen de todos los elementos relevantes reviste especial importancia. En este sentido, el artículo 5, apartado 6, primera frase, de la Directiva de nitratos contiene un mandato pertinente según el cual los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados, para evaluar la eficacia de los programas de acción.

101. Esto significa, en particular, que no pueden limitarse a las mediciones de las aguas subterráneas cuando estas, debido a las condiciones geológicas y climáticas, sean inadecuadas para demostrar dentro del plazo de examen de cuatro años si los programas de acción son eficaces o no.⁴³ El Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros obligaciones imposibles, pero, si es necesario, estos deben aplicar métodos de valoración alternativos adecuados o desarrollar, en su caso, otros nuevos. En este sentido, el informe austriaco relativo a la aplicación de la Directiva de nitratos describe un proyecto piloto sobre el muestreo de las denominadas aguas de drenaje.⁴⁴ Además, se podrían tomar en consideración técnicas de modelización o mediciones en el subsuelo que se haya por encima del nivel de las aguas subterráneas.

102. A la hora de establecer dichos métodos y evaluar sus resultados, debe reconocerse un margen de apreciación, puesto que se trata igualmente de complejas cuestiones científicas. Sin embargo, los tribunales nacionales deben estar en condiciones de comprobar, al menos, si las autoridades competentes aplican dichos métodos y si estos y sus resultados son científicamente admisibles.

c) Sobre la justificación del programa de acción

103. Asimismo, el órgano jurisdiccional nacional deberá examinar si la justificación del programa de acción logra disipar, con información clara y, sobre todo, coherente, todas las dudas sobre su suficiencia que resulten fundadas desde un punto de vista científico.

104. Como ha señalado acertadamente la Comisión, en la evaluación del programa de acción por las autoridades competentes, es relevante, en su caso, el hecho de que se haya superado el valor de 50 mg/l de nitratos en las aguas subterráneas, así como la duración y la tendencia de tal situación. A este respecto, habrá que analizar las alegaciones formuladas por los demandantes en el litigio principal en el sentido de que la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas no ha mejorado, e incluso se ha deteriorado, a pesar de los programas de acción existentes desde 2003.

40 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168), punto 39.

41 Sentencias de 21 de enero de 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14), apartado 35, y de 9 de junio de 2005, HLH Warenvertrieb y Orthica (C-211/03, C-299/03 y C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370), apartado 76. Véanse, en particular, mis conclusiones presentadas en el asunto Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168), puntos 38 a 51.

42 Sentencias de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 61; de 22 de noviembre de 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), apartado 88; de 18 de julio de 2013, FIFA/Comisión (C-204/11 P, EU:C:2013:477), apartado 20, y (C-205/11 P, EU:C:2013:478), apartado 21; de 5 de noviembre de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), apartado 48, y de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431), apartado 38.

43 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania (C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481), apartados 67 y 68.

44 Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión de los Recursos Hídricos de la República de Austria, *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG — Österreichischer Bericht 2016*, pp. 58 y 59.

105. Otro aspecto que merece atención es el excedente de nitrógeno que, según el informe de Austria relativo a la aplicación de la Directiva de nitratos desde 2007, asciende a una media de 30 kg/ha al año.⁴⁵ Tal excedente, al menos *prima facie*, es contrario al artículo 5, apartado 4, y al anexo III, apartado 1, punto 3, de la Directiva de nitratos. Según este último, los Estados miembros deberán limitar la aplicación de fertilizantes a las tierras agrarias basándose en un equilibrio entre la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos y la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos. Pues bien, un excedente de nitrógeno difícilmente puede calificarse de equilibrio.

106. En cualquier caso, no hay que confundir las exigencias que debe satisfacer la justificación del programa de acción con el hecho de que la apreciación de los organismos competentes sea convincente o no. En principio, dichas exigencias quedarán cumplidas si las razones que se exponen permiten verificar si se ha incurrido en un error manifiesto de apreciación.

d) Sobre la constatación de un error manifiesto de apreciación

107. Finalmente, por lo que respecta al error manifiesto de apreciación, el Tribunal de Justicia aún no ha desarrollado una definición general. No obstante, de la jurisprudencia se desprende que una decisión no está viciada por un error de este tipo cuando puede ser tomada «razonablemente».⁴⁶ En cambio, las contradicciones manifiestas o la inexistencia de elementos que apoyen conclusiones, en particular, pueden constituir un error manifiesto.⁴⁷ También es posible desvirtuar la apreciación en cuestión si se demuestra que no es creíble o admisible.⁴⁸

e) Conclusión parcial

108. En suma, procede declarar que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales evaluar la eficacia de los programas de acción y la decisión sobre la adopción o no de medidas adicionales o acciones reforzadas, al menos en lo que a errores manifiestos se refiere, y comprobar si las autoridades competentes han respetado los límites de su margen de apreciación y los requisitos de procedimiento, en particular la obligación de motivación y el examen de todos los elementos pertinentes.

V. Conclusión

109. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

- «1) Una empresa pública de gestión de aguas, un particular y un municipio como organismo público pueden invocar, en principio, la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, en el caso de que se vean afectados por la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos debido, en particular, a las molestias que sufren al utilizar sus pozos para la extracción legítima de agua potable.
- 2) Las medidas de ejecución de la Directiva 91/676 deben tener como objetivo prevenir o eliminar la contaminación de las aguas subterráneas con más de 50 mg/l de nitratos cuando el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuya significativamente a dicha contaminación.

⁴⁵ Citado en la nota 45, pp. 40 y 41.

⁴⁶ Sentencia de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros (C-27/00 y C-122/00, EU:C:2002:161), apartado 72.

⁴⁷ Sentencia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698), apartado 60.

⁴⁸ Sentencia de 14 de junio de 2018, Lubrizol France/Consejo (C-223/17 P, no publicada, EU:C:2018:442), apartado 39.

- 3) Los Estados miembros deben verificar cada cuatro años si los programas de acción existentes para la aplicación de la Directiva 91/676 son suficientes para prevenir o eliminar la contaminación de las aguas subterráneas con más de 50 mg/l de nitratos y adoptar todas las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias cuando se demuestre que no se ha conseguido ese objetivo.
- 4) Los órganos jurisdiccionales nacionales deben evaluar la eficacia de los programas de acción y la decisión sobre la adopción o no de medidas adicionales o acciones reforzadas, al menos en lo que a errores manifiestos se refiere, y comprobar si las autoridades competentes han respetado los límites de su margen de apreciación y los requisitos de procedimiento, en particular la obligación de motivación, y han examinado todos los elementos pertinentes.»