



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 12 de noviembre de 2019¹

Asunto C-535/18

IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,
herederos de QD, a saber, RC y SB,
TA,
UZ,
VY,
WX
contra
Land Nordrhein-Westfalen

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)]

«Petición de decisión prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de impacto ambiental — Directiva 2000/60/CE — Actuación de la Unión en el ámbito de la política de aguas — Derecho de recurso en caso de defecto de procedimiento — Normativa nacional que limita el derecho de recurso en caso de defecto de procedimiento»

I. Introducción

1. ¿En qué circunstancias puede impugnarse un particular la validez de una decisión administrativa por la que se autoriza un gran proyecto de carreteras, con el fundamento de que se han incumplido los requisitos de la normativa medioambiental de la Unión? Esta es una de las cuestiones fundamentales que se plantean en la presente petición de decisión prejudicial. Versa sobre la interpretación de los artículos 6 y 11 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en lo sucesivo, «Directiva EIA»),² y del artículo 4,

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2012, L 26, p. 1.

apartado 1, letras a), incisos i) a iii), y b), inciso i), de la 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 (en lo sucesivo, «Directiva marco sobre aguas» o «DMA»).³

2. Esta petición se ha presentado en el marco de un procedimiento entre particulares (en lo sucesivo, «demandantes») y el Land Nordrhein-Westfalen (Land Renania del Norte-Westfalia, Alemania) en relación con una decisión del Bezirksregierung Detmold (autoridad administrativa del Distrito de Detmold, Alemania) por la que se aprobó el plan de construcción de un enlace en Ummeln entre la autopista A 33 y la carretera federal B 61.

3. Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente vuelven a instar al Tribunal de Justicia a pronunciarse no solo sobre el derecho de recurso que asiste a los ciudadanos en materia de medio ambiente, sino también sobre otros aspectos del Derecho sustantivo de la Unión en este campo, en particular el concepto de deterioro de una masa de agua a efectos de la Directiva marco sobre aguas.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva EIA

4. El artículo 6 de la Directiva EIA dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto, en razón de sus específicas responsabilidades medioambientales, tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre la información suministrada por el promotor y sobre la solicitud de autorización de desarrollo del proyecto. A tal fin, los Estados miembros designarán las autoridades que deban ser consultadas, con carácter general o para casos concretos. Estas autoridades recibirán la información recogida en virtud del artículo 5. Los acuerdos detallados para la consulta serán establecidos por los Estados miembros.

2. Se informará al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos, de los siguientes asuntos desde una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2, apartado 2, y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información:

- a) la solicitud de autorización del proyecto;
- b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7;
- c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquellas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas;
- d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;
- e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;

³ DO 2000, L 327, p. 1.

f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello;

g) las modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del presente artículo.

3. Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se pongan a disposición del público interesado los elementos siguientes:

a) toda la información recogida en virtud del artículo 5;

b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;

c) de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental [y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO 2003, L 41, p. 26)], la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 de la presente Directiva y que solo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo.

4. El público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2, apartado 2 y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto.

5. Las modalidades de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros.

6. Se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo.»

5. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva EIA dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente,

b) que aleguen el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.»

2. Directiva marco sobre aguas

6. Los conceptos de «estado de las aguas superficiales» y de «estado de las aguas subterráneas» se definen en el artículo 2, puntos 17 y 19, de la DMA. A los efectos de dicha Directiva, el «estado de las aguas superficiales» es «la expresión general del estado de una masa de agua superficial, determinado por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico», y el «estado de las aguas subterráneas» es «la expresión general del estado de una masa de agua subterránea, determinado por el peor valor de su estado cuantitativo y de su estado químico».

7. Con arreglo al artículo 2, punto 25, de la DMA, se entenderá por «buen estado químico de las aguas subterráneas» el estado químico alcanzado por una masa de agua subterránea que cumple todas las condiciones establecidas en el cuadro 2.3.2 del anexo V de la Directiva.

8. El artículo 4 de la DMA, titulado «Objetivos medioambientales», dispone:

«1. Al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca:

a) para las aguas superficiales

- i) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,
- ii) los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de la aplicación del inciso iii) por lo que respecta a las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales 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 establecidas de conformidad con el apartado [4], de la aplicación de los apartados [5, 6 y 7] y no obstante lo dispuesto en el apartado [8];
- iii) los Estados miembros protegerán y mejorarán todas las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales 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 establecidas 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,

[...]

b) para las aguas subterráneas

- i) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea, sin perjuicio de los apartados 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,
- ii) 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,

- iii) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante debida a las repercusiones de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.

[...]»

B. Derecho alemán

9. El artículo 4 de la Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (Ley sobre los recursos en materia de medio ambiente; en lo sucesivo, «UmwRG»), en la versión publicada el 23 de agosto de 2017, dispone:

«1. Podrá solicitarse la anulación de una resolución relativa a la legalidad o admisibilidad de un proyecto, en el sentido del artículo 1, apartado 1, primera frase, puntos 1 a 2b, cuando:

- 1)
 - a) una evaluación ambiental o
 - b) una valoración preliminar específica de la necesidad de llevar a cabo una evaluación ambiental, que sean exigidas por las disposiciones de la Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [Ley sobre la evaluación de impacto ambiental; en lo sucesivo, “UVPG”] [...], no se hayan realizado ni en el momento debido ni en otro posterior;
- 2) una participación del público que sea exigida con arreglo al artículo 18 de la [UVPG] o al artículo 10 de la Bundes-Immissionsschutzgesetz [Ley relativa a la lucha contra la contaminación] no se haya realizado ni en el momento debido ni en otro posterior; o
- 3) se haya producido otro vicio procedimental que
 - a) no haya sido subsanado,
 - b) sea comparable en naturaleza y gravedad con los supuestos de los puntos 1 y 2, y
 - c) haya privado al público interesado de la oportunidad, exigida por la ley, de participar en el proceso de toma de decisiones; en tal participación se incluirá el acceso a documentos que deban facilitarse al público para su consulta.

La valoración preliminar específica de la necesidad de llevar a cabo una evaluación ambiental que, pese a haberse realizado, no satisfaga las exigencias del artículo 5, apartado 3, segunda frase, de la [UVPG] se tendrá por no realizada a los efectos del punto 1, letra b), primera frase.

1a. El artículo 46 de la Verwaltungsverfahrensgesetz [Ley de procedimiento administrativo; en lo sucesivo, «VwVfG»] se aplicará a los defectos de procedimiento no contemplados en el apartado 1. Cuando el órgano jurisdiccional no pueda determinar si un defecto de procedimiento en el sentido de la frase anterior ha influido sobre la decisión, se presumirá que sí ha influido.

1b. La infracción de las normas de procedimiento solo implicará la anulación de la decisión conforme al artículo 1, apartado 1, primera frase, puntos 1 a 2b o 5, si no puede ser subsanada modificando la decisión o mediante un procedimiento complementario. Las siguientes disposiciones no se verán afectadas:

- 1) el artículo 45, apartado 2, de la [VwVfG];
- 2) el artículo 75, apartado 1a, de la [VwVfG] y otras disposiciones relevantes relativas a la preservación de los proyectos.

Previa solicitud de interesado, el órgano jurisdiccional podrá ordenar la suspensión de la vista hasta que se hayan subsanado los defectos de procedimiento a que se refieren los apartados 1 y 1a, siempre que ello sea positivo para la concentración del procedimiento.

2. [...]

3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán a los recursos interpuestos por:

- 1) las personas a las que se refiere el artículo 61, punto 1, de la Verwaltungsgerichtsordnung [Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa; en lo sucesivo, «VwGO»] y las asociaciones a las que se refiere el artículo 61, punto 2, de la [VwGO];
- 2) las asociaciones que reúnan los requisitos del artículo 3, apartado 1, o del artículo 2, apartado 2.

El apartado 1, primera frase, punto 3, se aplicará a los recursos interpuestos por las personas y asociaciones mencionadas en la frase anterior, punto 1, si bien solo se podrá solicitar la anulación de una decisión si el defecto de procedimiento ha privado a la parte afectada de la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones conforme a lo legalmente establecido.

4. Los apartados 1 y 2 se aplicarán, por analogía, a los recursos interpuestos por las asociaciones mencionadas en el apartado 3, primera frase, punto 2, contra las decisiones a que se refiere el artículo 1, apartado 1, primera frase, punto 4 [...]»

III. Antecedentes de hecho del procedimiento principal

10. Mediante decisión de 27 de septiembre de 2016, la autoridad administrativa del Distrito de Detmold; en lo sucesivo, «autoridad competente») aprobó, a instancia del Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (organismo encargado de la construcción de carreteras del Land de Renania del Norte-Westfalia; en lo sucesivo, «promotor»), el plan de construcción de un nuevo enlace en Ummeln entre la autopista A 33 y la carretera federal B 61. El tramo de carretera al que se refiere la decisión tiene una longitud aproximada de 3,7 km.

11. Esta decisión autorizaba también al promotor a verter el agua de lluvia que cayese sobre la carretera en tres masas de agua o en las aguas subterráneas. No obstante, también contenía numerosas disposiciones accesorias destinadas a asegurar la calidad tanto de las aguas superficiales como en el caso de la infiltración en las aguas subterráneas.

12. La documentación del proyecto estuvo expuesta al público desde el 30 de agosto hasta el 29 de septiembre de 2010. Aunque en la comunicación que precedió a la exposición al público se mencionaban algunos documentos relativos al tráfico, a la protección de las especies y a la flora y fauna silvestres, no sucedió lo mismo con los documentos relativos a la protección contra el ruido y al sistema de drenaje previsto. Fue esta omisión lo que suscitó las objeciones del público. Los días 10 y 11 de abril de 2013 se celebró una audiencia previa.

13. Partiendo de los resultados del procedimiento de consulta y de las objeciones formuladas por la autoridad de aguas, el promotor decidió introducir diversas modificaciones en el plan, en particular por lo que respecta al drenaje del agua de lluvia. Elaboró entonces una «portada» en que se enumeraban los documentos presentados y se indicaba, en su caso, los cambios que habían sufrido. Aunque se mencionaban ya dos documentos relativos al tráfico y al ruido, no se incluyeron estudios técnicos sobre el drenaje del agua. Así pues, durante una nueva consulta realizada entre el 19 de mayo y el 18 de junio de 2014 se formularon nuevas objeciones por parte del público.

14. En tales circunstancias, los demandantes, que en algunos casos corren el riesgo de que les sean expropiadas sus inmuebles y, en otros, poseen pozos domésticos para el abastecimiento privado de agua potable y que temen que estas aguas sufran contaminación, intentaron presentar un recurso ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) contra la decisión por la que se aprobó el proyecto.

15. El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) señala que no se ha realizado una valoración documentada de las masas de agua a fin de asegurar que se cumplan las exigencias sobre protección de las aguas. La decisión por la que se aprueba el proyecto solo afirma, de forma resumida, que no es probable que este suponga el deterioro del estado de una masa de agua superficial ni de una masa de agua subterránea. No fue hasta el procedimiento judicial cuando la autoridad competente presentó un informe técnico de 48 páginas de extensión en el que se describían las masas de agua afectadas y el impacto del proyecto en su calidad, pero sin añadir formalmente dicho informe a la decisión impugnada.

16. Sobre el fondo del asunto, el órgano jurisdiccional remitente considera, en primer lugar, que durante el procedimiento de consulta no se informó suficientemente al público sobre los efectos que el proyecto tendría en el medio ambiente. No obstante, señala que, con arreglo al Derecho nacional, tal vicio procedimental solo puede ser invocado por un demandante individual y únicamente puede dar lugar a la anulación de la decisión si a ese mismo demandante se le ha privado de la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones. Aunque, en su opinión, en el presente caso el vicio procedimental no afectó al resultado de la decisión, considera que el único factor decisivo, cuando se trata de un recurso interpuesto por un demandante individual, es si a este se le privó de la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente entiende que, con este régimen de condiciones de admisión de los recursos presentados por los particulares, la legislación nacional no contraviene el objetivo de la Directiva EIA, que consiste en facilitar al público interesado el acceso a la justicia.

17. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si es posible que la evaluación relativa a la prohibición de deterioro de las masas de agua superficial se lleve a cabo y se pueda comprobar mediante la correspondiente documentación solo tras la adopción de la decisión por la que se aprueba el plan.

18. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente considera que la prohibición de deterioro de las masas de agua se refiere no solo a las superficiales, sino también a las subterráneas, de manera que también es necesario valorar el estado de estas últimas antes de autorizar el proyecto. No obstante, desea aclarar los criterios que se han de aplicar para determinar si existe un deterioro en el estado químico de una masa de agua subterránea, ya que la DMA solo diferencia, a este respecto, entre buen y mal estado.

19. Por último, el órgano jurisdiccional remitente considera que las obligaciones de prevenir el deterioro y de mejorar el estado de las masas de agua a las que se refiere el artículo 4 de la DMA, pese al carácter vinculante de esta disposición, no implican que todos los miembros del público afectado por un proyecto y que aleguen una violación de sus derechos estén legitimados para impugnar una decisión que incumple dichas obligaciones.

IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia

20. En estas circunstancias, mediante resolución de 25 de abril de 2018 recibido en el Tribunal de Justicia el 16 de agosto de 2018, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 11, apartado 1, letra b), de la [Directiva EIA] en el sentido de que es compatible con dicho precepto una disposición de Derecho nacional conforme a la cual un demandante que no es una asociación ecologista reconocida solo puede instar la anulación de una decisión por un vicio procedimental si este le ha privado a él personalmente de la oportunidad prevista en la ley de participar en el proceso de toma de decisiones?
- 2) a) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la [Directiva marco sobre aguas] en el sentido de que no solo establece un criterio de evaluación material, sino que también contiene normas relativas al procedimiento administrativo de autorización?
b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión de la letra a), ¿la participación del público prevista en el artículo 6 de la Directiva EIA ha de referirse siempre obligatoriamente a la documentación relativa a la evaluación en materia de aguas en el sentido antes mencionado o es posible una diferenciación en función de la fecha de elaboración de cada documento y de su complejidad?
- 3) ¿Debe interpretarse el concepto de “deterioro del estado de una masa de agua subterránea” del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la DMA en el sentido de que existe un deterioro del estado químico de una masa de agua subterránea desde que el proyecto implique exceder al menos una norma de calidad medioambiental relativa a un parámetro y de que, con independencia de ello, cuando se haya excedido el valor límite aplicable con respecto a un contaminante, cualquier otro incremento (medible) de la concentración constituye un deterioro?
- 4) a) ¿Debe interpretarse el artículo 4 de la DMA, habida cuenta de su efecto vinculante (artículo 288 TFUE) y de la garantía de la tutela judicial efectiva (artículo 19 TUE), en el sentido de que todos los miembros del público afectado por un proyecto que aleguen que la autorización del proyecto vulnera sus derechos están facultados también para alegar judicialmente las infracciones de la prohibición de deterioro y del principio de mejora que rigen en materia de aguas?
b) En caso de respuesta negativa a la letra a), ¿debe interpretarse el artículo 4 de la DMA, habida cuenta de sus fines, en el sentido de que, en todo caso, los demandantes que dispongan de un pozo doméstico para el abastecimiento privado de agua en las inmediaciones del trazado de la carretera proyectada están facultados para alegar judicialmente las infracciones de la prohibición de deterioro y del principio de mejora que rigen en materia de aguas?»

21. Han presentado observaciones escritas los demandantes, el Gobierno polaco y la Comisión Europea. En la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2019, se presentaron los informes orales de los demandantes y la Comisión. Sin embargo, no puedo dejar de lamentar, en cierta medida, que ni el Land de Renania del Norte-Westfalia ni la República Federal de Alemania hayan estimado oportuno presentar observaciones escritas ni asistir a la vista oral. Dado que el presente asunto versa sobre la interpretación de disposiciones del Derecho administrativo y medioambiental alemán que revisten cierta complejidad, quizás habría sido conveniente dar al Tribunal de Justicia la oportunidad de escuchar las observaciones de las dos entidades responsables, respectivamente, de la aplicación y de la redacción de la normativa de que se trata.

V. Apreciación

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

22. Con su primera cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que es compatible con dicho precepto una disposición de Derecho nacional conforme a la cual un demandante que no es una asociación ecologista reconocida solo puede instar la anulación de una decisión por un vicio procedimental si este le ha privado a él personalmente de la posibilidad prevista en la ley de participar en el proceso de toma de decisiones.

1. Antecedentes e interpretación del artículo 11, apartado 1, de la Directiva EIA

23. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva EIA dispone que los Estados miembros garantizarán que los miembros del público interesado que tengan un interés suficiente en el procedimiento o aleguen el menoscabo de un derecho tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de dicha Directiva.

24. Esta disposición se corresponde con la del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,⁴ que a su vez se correspondía en gran medida con el artículo 9, apartado 2, del 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, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005⁵ (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»). Es evidente que el artículo 10 *bis* se insertó en la Directiva 85/337, junto con otras disposiciones, por medio de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo,⁶ con el fin de ajustar la legislación de la Unión al Convenio de Aarhus.⁷ Asimismo, es pacífico que dicho Convenio forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión.⁸

25. A este respecto el Tribunal de Justicia ya ha declarado, por una parte, que al control de la legalidad de las decisiones, acciones u omisiones a las que se aplican las disposiciones de la Directiva 2011/92 el legislador de la Unión Europea le ha querido asociar, conforme a los objetivos del Convenio de Aarhus, a los miembros del público interesado que tengan un interés suficiente o que invoquen el menoscabo de un derecho, con objeto de contribuir a la preservación, a la protección y a la mejora de la calidad del medio ambiente y a la protección de la salud humana,⁹ y, por otra parte, que, cuando un Estado miembro establece normas de Derecho procesal aplicables a los aspectos contemplados en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, ese Estado miembro da cumplimiento a las

4 DO 1985, L 175, p. 40.

5 DO 2005, L 124, p. 1.

6 DO 2003, L 156, p. 17.

7 Véase, en ese sentido, el considerando 5 de la Directiva 2003/35, así como la sentencia de 11 de abril de 2013, *Edwards y Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 26.

8 Véase, en ese sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 45.

9 Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 28.

obligaciones resultantes de la referida disposición. Por lo tanto, debe considerarse que dicho Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), lo que implica que la Carta es aplicable.¹⁰

26. En tales circunstancias queda claro que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, «dicha disposición [es decir, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus], en relación con el artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental».¹¹

27. Este es el motivo por el que, aunque los Estados miembros gozan de un considerable margen de apreciación para determinar lo que constituye un «interés suficiente» o el «menoscabo de un derecho», las disposiciones del artículo 11 de la Directiva EIA relativas al derecho de los miembros del público afectados por las decisiones, acciones u omisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva a iniciar el correspondiente procedimiento de anulación no pueden interpretarse restrictivamente¹² o de forma que desvirtúe la sustancia del derecho a la tutela judicial efectiva que asiste a los objetores.

28. El tenor del artículo 11, apartado 3, de la Directiva EIA y el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus confirman también que el margen de apreciación de los Estados miembros tiene sus límites en el respeto del objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia.¹³

2. Sobre la aplicación del artículo 11 de la Directiva EIA al presente asunto

29. En el presente asunto, la legislación nacional supedita la anulación de las decisiones a la condición de que la irregularidad procedimental de que se trata haya privado a la parte interesada de la oportunidad de intervenir efectivamente en el proceso de toma de decisiones de la manera legalmente establecida. La cuestión que se plantea es si esta condición es conforme con lo exigido por el artículo 11 de la Directiva EIA.

30. A este respecto es preciso señalar que, al exigir que los Estados miembros garanticen que los miembros del público interesado puedan interponer un recurso para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones a las que se apliquen las disposiciones de la Directiva EIA, el legislador de la Unión no ha limitado los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso.¹⁴ De la misma manera que el legislador «no ha querido vincular la posibilidad de invocar un vicio de procedimiento al requisito de que este haya afectado al sentido de la decisión final impugnada»,¹⁵ del tenor y del objetivo del artículo 11 de la Directiva EIA (que pretende garantizar un amplio acceso a la justicia en materia de protección del medio ambiente) se

10 Véanse, en este sentido, sobre la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7) (en lo sucesivo, «Directiva hábitats»), la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 52, y, sobre la Directiva marco sobre aguas, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 44.

11 Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 45.

12 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 38 y 40.

13 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 39.

14 Véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 37; de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartados 36 y 47, y de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartados 47, 58 y 77.

15 Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 47.

puede inferir también que el legislador de la Unión no deseaba limitar el derecho de los particulares a impugnar las decisiones medioambientales únicamente a aquellos casos concretos en que, a causa de un vicio de procedimiento, el demandante hubiese sido privado por completo del derecho, exigido por la ley, a participar en el proceso de toma de decisiones.

31. Por el contrario, tal y como ya declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia *Gemeinde Altrip y otros*, «puesto que uno de los objetivos de esta Directiva es establecer garantías procedimentales que permitan, en particular, una mejor información y una participación del público en el marco de la evaluación del impacto medioambiental de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente, el control de la observancia de las normas procedimentales en este ámbito reviste gran importancia. Por tanto, en concordancia con el objetivo de dar al público interesado un amplio acceso a los tribunales, dicho público debe poder *invocar*, por principio, *cualquier vicio de procedimiento* en apoyo de un recurso de impugnación de la legalidad de las decisiones a las que se aplica la citada Directiva». ¹⁶

32. Esto es lo que sucede, en concreto, con las propias evaluaciones de impacto ambiental, pues este fundamental aspecto de la protección del medio ambiente podría verse comprometido si los proyectos de desarrollo de este tipo pudieran autorizarse sin una evaluación conforme a las exigencias legales adecuadas. Por lo tanto, cualquiera que se vea afectado por la decisión de conceder la aprobación al proyecto de una promoción ha de estar legitimado para impugnar todo vicio de procedimiento que presente dicha decisión administrativa, a no ser que las autoridades competentes acrediten que la decisión impugnada no hubiera sido diferente sin dicho vicio de procedimiento. ¹⁷

33. Obviamente, es cierto que el artículo 11, apartado 3, de la Directiva EIA (siguiendo los términos del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus) diferencia tajantemente entre la situación de los particulares y la de las organizaciones de protección del medio ambiente. Por lo tanto, en principio los legisladores nacionales están facultados para disponer, a este respecto, que solo son derechos sustantivos individuales los derechos cuya infracción puedan invocar los particulares que deseen oponerse al proyecto de una promoción (como la carretera de enlace en el presente asunto). Por otro lado, tal limitación nacional no se puede aplicar en el caso de los recursos interpuestos por las organizaciones de protección del medio ambiente. ¹⁸

34. Dicho de otra manera, mientras que el Convenio de Aarhus y la Directiva EIA hasta cierto punto han forjado así una suerte de *actio popularis* en materia de medio ambiente a favor de las organizaciones de protección del medio ambiente, han rehusado expresamente a hacer lo propio en el caso de los recursos interpuestos por personas individuales. Sin embargo, es preciso recordar que las disposiciones del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus deben entenderse en relación con el artículo 47 de la Carta, de manera que los Estados miembros quedan obligados a garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión y, en particular, por las disposiciones sobre medio ambiente. ¹⁹ De ello se deduce que las disposiciones del artículo 11 de la Directiva EIA relativas al derecho de recurso que asiste a los miembros del público afectado por las decisiones, acciones u omisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva no se pueden interpretar restrictivamente. ²⁰

16 Sentencia de 7 de noviembre de 2013, *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 48. El subrayado es mío.

17 Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712), apartados 49 a 53 y 57.

18 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 12 de mayo de 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 45, y de 15 de octubre de 2015, *Comisión/Alemania* (C-137/14, EU:C:2015:683), apartados 33 y 91.

19 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 45.

20 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 38 y 40.

35. Por lo tanto, en este contexto se ha de reconocer que las garantías procesales establecidas en la Directiva EIA (en particular, en su artículo 6) deben considerarse como derechos sustantivos individuales. Así pues, sería razonable que una norma nacional exigiese a los particulares demostrar que se hayan visto privados, al menos, de una de estas garantías procesales (por ejemplo, el acceso a documentos relevantes) para que pudieran solicitar la anulación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. Con tal exigencia podría atenderse a importantes intereses vinculados a la buena y eficiente administración de justicia y, en particular, se garantizaría que pudiesen iniciar procedimientos de anulación los particulares afectados o potencialmente afectados de alguna manera por la presunta infracción.

36. Si la normativa nacional en cuestión simplemente tuviese este efecto, sería conforme con el tenor del artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva EIA, preservando al mismo tiempo el objetivo de garantizar el amplio acceso a la justicia que pretende dicha Directiva. Otra cosa muy distinta sería si el efecto de la legislación nacional controvertida fuese supeditar el derecho del particular a instar la anulación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de aplicación de esa misma Directiva a la condición de haberse visto privado *por completo* del derecho a intervenir el proceso de toma de decisiones (por el hecho de no considerar como derechos sustantivos individuales los derechos de procedimiento reconocidos en la Directiva EIA). En mi opinión, esto constituiría una infracción del artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva EIA, pues privaría a estos objetores de la esencia de su derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

37. Esta conclusión es coherente también con lo exigido por los artículos 47 y 52, apartado 1, de la Carta.²¹ Como ya he comentado en relación con la Directiva EIA, el requisito general de que el particular se haya visto afectado por el vicio procedimental que invoca ciertamente es positivo para la administración de justicia en general y no va más allá de lo necesario para alcanzar este fin. Por lo tanto, tal requisito no sería incompatible con las exigencias del artículo 47 de la Carta. Sin embargo, si el efecto de la normativa nacional es limitar el derecho de objeción *solamente* a los casos en los que el particular pueda demostrar que se ha visto privado por completo del derecho a participar en el proceso, dicho requisito sería excesivo y desproporcionado. Por otro lado, cabría afirmar que tal situación sería incompatible con el objetivo de garantizar una protección adecuada del medio ambiente, de la forma prevista tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva EIA. En consecuencia, cualquier restricción de este tipo que se derive de una normativa nacional como la recién mencionada sería contraria a la esencia del derecho a la tutela judicial efectiva que se reconoce en el artículo 47 de la Carta.

3. Conclusión sobre la primera cuestión prejudicial

38. Por lo tanto, a la luz de las consideraciones que preceden, soy de la opinión de que el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva EIA no se opone a una disposición nacional con arreglo a la cual un demandante que no asociación ecologista reconocida solo tiene derecho a instar la anulación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva invocando un vicio procedimental si demuestra que él mismo se ha visto privado de, al menos, una de las garantías de procedimiento establecidas en la citada Directiva, en particular en su artículo 6. Por otro lado, el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva EIA se opone a una disposición nacional que supedite el derecho del particular a instar la anulación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva a la condición de haberse visto privado del derecho a participar en el proceso de toma de decisiones por no considerarse que los derechos de procedimiento reconocidos en la citada Directiva son derechos sustantivos individuales.

²¹ Cabe recordar que, conforme al artículo 52, apartado 1, de la Carta, «cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la [...] Carta deberá ser establecida por la Ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

39. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva marco sobre aguas debe interpretarse en el sentido de que no solo establece un criterio de evaluación material, sino que también contiene normas relativas al procedimiento administrativo de autorización, de manera que no sería admisible que la evaluación relativa a la prohibición de deterioro de las masas de agua superficial se llevase a cabo y se hiciese comprobable mediante la correspondiente documentación solo tras la adopción de la decisión por la que se haya aprobado el plan.

40. Asimismo, en caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la participación del público prevista en el artículo 6 de la Directiva EIA se refiere siempre a los documentos relativos a la evaluación con arreglo a la DMA, o si se puede discriminar en función de la fecha del documento y de su complejidad.

41. Tal como expone el órgano jurisdiccional remitente en su resolución, la respuesta a la misma cuestión en el ámbito de la Directiva hábitats es clara: conforme al tenor del artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva, la aprobación de un plan o proyecto debe ir *precedida* de una evaluación adecuada de sus repercusiones sobre el lugar de que se trate.²² Por lo tanto, corresponde a las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación de sus repercusiones en el lugar, aprobar el plan o proyecto, pero solo *tras* haberse asegurado *primero* de que este no causará perjuicio a la integridad de dicho lugar.²³

42. Aunque la Directiva marco sobre aguas no contiene exactamente la misma disposición, es preciso señalar, en primer lugar, que el incumplimiento de los requisitos del artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la DMA o del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats tiene las mismas consecuencias; en segundo lugar, que la primera de estas disposiciones persigue los mismos objetivos que las adoptadas por el Tribunal de Justicia en apoyo de su interpretación de la segunda, y, en tercer lugar, que ambas comparten el mismo contexto general jurídico y medioambiental.

43. Primero, como ya he expuesto, con arreglo a la Directiva hábitats la autoridad competente debe denegar la autorización del plan o proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales que este pueda tener para la integridad del lugar.²⁴ También se ha acreditado que el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la DMA obliga a los Estados miembros —sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción— a denegar la autorización de un proyecto concreto si este puede causar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o si pone en peligro que se pueda obtener un buen estado de las aguas superficiales o un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por esa Directiva.²⁵

44. Segundo, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats «contribuye así a la realización del objetivo perseguido por las medidas adoptadas en virtud de dicha Directiva que, a tenor del artículo 2, apartado 2, de esta, consiste en garantizar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés de la Unión, y del objetivo más general de la misma

²² Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 53, y de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 42.

²³ Véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 55.

²⁴ Véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartados 55 y 57.

²⁵ Véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 51, y de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 31.

Directiva que es garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en lo que atañe a los lugares protegidos por ella». ²⁶ Estos dos objetivos, el específico y el general, también los persigue el artículo 4 de la DMA en el ámbito de protección de las aguas. En efecto, según el Tribunal de Justicia, dicha disposición coadyuva a la realización, por un lado, del objetivo principal de las medidas adoptadas en virtud de la DMA, que, como resulta del artículo 1, en relación con los considerandos 11, 19, 27 y 34, de esta, consiste en garantizar la protección del medio ambiente y, por otro, más concretamente, a conservar y mejorar en general la calidad del medio acuático de la Unión. ²⁷

45. Tercero según reiterada jurisprudencia, el criterio de autorización previsto en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva hábitats incluye el principio de cautela y pretende prevenir eficazmente cualquier perjuicio que los planes o proyectos en cuestión puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. ²⁸ Por este motivo, las autoridades nacionales competentes solo pueden autorizar la actividad de que se trate si tienen certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar afectado. ²⁹ Lo mismo ha de suceder con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre aguas, pues esta se basa en el artículo 175 TCE (actualmente, artículo 192 TFUE). Por ello, dicha disposición coadyuva a la realización de los objetivos de la política de medio ambiente de la Unión, que, como expresamente exige el artículo 191 TFUE, apartado 2 (anteriormente, artículo 174 TCE, apartado 2), y se indica en el considerando 11 de la DMA, se basa en el principio de cautela.

46. En vista de las anteriores consideraciones, entiendo que el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva marco sobre aguas debe interpretarse en el sentido de que no comprende solo criterios materiales, sino que también implica necesariamente que la evaluación o comprobación de estos criterios relativos a la prohibición de deterioro de las masas de agua superficiales debe preceder siempre a la adopción de la decisión por la que se apruebe el plan.

47. Por otro lado, cabe señalar que esta interpretación ya se refleja en la sentencia de 1 de junio de 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). En efecto, allí el Tribunal de Justicia declaró que el órgano jurisdiccional nacional no está obligado a examinar por sí mismo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 7, de la DMA (que abre la puerta a la concesión de una autorización a pesar de que el proyecto pueda tener efectos adversos sobre el agua) y puede limitarse a declarar la ilegalidad del acto impugnado, si es que la autoridad nacional competente ha concedido la autorización sin examinar si se cumplen dichos requisitos. ³⁰ Pero, por encima de todo, el Tribunal de Justicia declaró que «las autoridades nacionales competentes para autorizar un proyecto *están obligadas a comprobar que concurren los requisitos enumerados en el artículo 4, apartado 7, letras a) a d), de la Directiva 2000/60 antes de aprobar una autorización de este tipo*, sin perjuicio del control jurisdiccional que proceda». ³¹ Por lo tanto, el principio de cautela que subyace a la DMA implica necesariamente que la obligación de evaluación previa que se deriva del artículo 4, apartado 7, de dicha Directiva (para poder aplicar una excepción) también es válida para la obligación principal establecida en el apartado 1 de ese mismo artículo.

48. En cuanto a la segunda parte de la segunda cuestión, en relación con la participación del público prevista en el artículo 6 de la Directiva EIA, yo no creo que sea lícito diferenciar en función de la fecha o la complejidad de un documento relevante para la evaluación que exige la DMA.

26 Sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 43.

27 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 33.

28 Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 58; de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 41, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 118.

29 Véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 59.

30 Sentencia de 1 de junio de 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419), apartado 38.

31 Sentencia de 1 de junio de 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419), apartado 39. El subrayado es mío.

49. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que a todo control de la legalidad de las decisiones, acciones u omisiones a las que se aplican las disposiciones de la Directiva EIA se le han querido asociar, conforme a los objetivos del Convenio de Aarhus, a los miembros del público interesado, con objeto de contribuir a la preservación, a la protección y a la mejora de la calidad del medio ambiente y a la protección de la salud humana.³²

50. En segundo lugar, el artículo 6 de la Directiva EIA debe interpretarse a la luz de los requisitos del artículo 6 del Convenio de Aarhus, para cuya aplicación fue adoptado. Tal como expuso la Abogado General Kokott en sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *Comune di Corridonia* y otros (C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:249), la participación del público que allí se contempla, respecto de las decisiones que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, debe producirse al inicio del procedimiento, *cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles* y cuando puede tener lugar una participación efectiva del público. Esto pone aún más de relieve el objetivo de la participación temprana: «es más eficaz cuando puede tenerse en cuenta plenamente en la realización del proyecto».³³ También cabe observar que este empeño por garantizar la participación del público antes de la adopción de las decisiones definitivas está expresamente enunciado, en el ámbito de la protección de las aguas, en el considerando 46 de la DMA.

51. A este respecto parece evidente que admitir las distinciones que propone el órgano jurisdiccional remitente sería contrario a estos objetivos. Por un lado, diferenciar en función de la fecha del documento probablemente llevaría a la autorización de determinados proyectos sin que el público interesado hubiese sido informado previamente de sus potenciales repercusiones sobre el medio ambiente. Por otro, diferenciar en función de la complejidad del documento podría llevar a las autoridades nacionales a adoptar una postura selectiva (y, posiblemente, subjetiva) en detrimento del público interesado e incluso en perjuicio de la protección del medio ambiente.

52. En consecuencia, habida cuenta de las consideraciones que preceden, llego a la conclusión de que el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva marco sobre aguas debe interpretarse en el sentido de que no comprende solo criterios de evaluación materiales, sino que también exige que la evaluación relativa a la prohibición de deterioro de las masas de agua superficiales preceda a la adopción de la decisión por la que se apruebe el plan, con independencia de la fecha o de la complejidad del documento relevante para dicho control.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

53. Con su tercera cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el concepto de «deterioro del estado de una masa de agua subterránea» del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la DMA debe interpretarse en el sentido de que existe un deterioro del estado químico de una masa de agua subterránea desde que el proyecto implique exceder al menos una norma de calidad medioambiental relativa a un parámetro y de que, con independencia de ello, cuando se haya excedido el valor límite aplicable con respecto a un contaminante, cualquier otro incremento (medible) de la concentración constituye un deterioro.

54. En el asunto *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433), el Tribunal de Justicia consideró, partiendo de una interpretación literal y sistemática del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la DMA y a la luz de los objetivos de dicha Directiva, que la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que «existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun

³² Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, *Gemeinde Altrip y otros* (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 28.

³³ Conclusiones de la Abogado General Kokott en los asuntos acumulados *Comune di Corridonia* y otros (C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:249), punto 26.

cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto». ³⁴ Asimismo, el Tribunal de Justicia señaló que, «si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo V figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un “deterioro del estado” de una masa de agua superficial en el sentido del citado artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i)». ³⁵

55. Es cierto que, a diferencia de las masas de agua superficial (para las cuales la DMA establece una escala de cinco grados de estado ecológico), la misma Directiva solo distingue entre buen y mal estado en relación con el estado cuantitativo y químico de las aguas subterráneas. No obstante, entiendo que la interpretación de la expresión «deterioro del estado» de las masas de agua a efectos de la Directiva marco sobre aguas debe ser básicamente la misma, con independencia de si se trata de aguas superficiales o subterráneas.

56. En efecto, aparte de los objetivos medioambientales de la DMA, que, con arreglo a su artículo 4, apartado 1, son claramente similares para las aguas superficiales y para las subterráneas, la base de la lectura literal y del argumento sistemático utilizados por el Tribunal de Justicia para sustentar su interpretación del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la DMA también puede aplicarse, por analogía, al artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i). ³⁶

57. En primer lugar, del mismo modo que el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), el tenor del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la DMA respalda una interpretación independiente de las especificaciones del anexo V, pues ambas disposiciones afirman expresamente que se debe prevenir el deterioro del estado de *todas* las masas de agua, ya sean superficiales o subterráneas. En realidad, solo el artículo 4, apartado 1, letras a), incisos ii) y iii), y b), inciso ii), de la DMA se remiten al anexo V, y estas disposiciones versan sobre la obligación de *mejorar* el estado de las masas de agua. Sin embargo, la obligación de prevenir el deterioro y la obligación de mejorar persiguen objetivos diferentes. ³⁷ Por otro lado, conforme a la definición del artículo 2, punto 19, de la DMA (similar a la que su artículo 2, punto 17, contiene del estado de las aguas superficiales), el estado de las aguas subterráneas es la expresión general del estado de una masa de agua subterránea, determinado por el peor valor de su estado cuantitativo y de su estado químico.

58. Por lo tanto, tal como sucede con el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la DMA, el tenor del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), también impone, con carácter general, la obligación de prevenir el deterioro del estado de las aguas subterráneas sin hacer referencia a la clasificación que se desprende del anexo V.

59. En segundo lugar, es cierto que, mientras que la evaluación del estado de las aguas superficiales se basa en un análisis del estado ecológico que comprende cinco categorías, el análisis del estado de las aguas subterráneas se basa en un análisis del estado cuantitativo y del estado químico, remitiendo a los cuadros 2.1.2 y 2.3.2 del anexo V. ³⁸

60. Sin embargo, como acabo de exponer, ni el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), ni el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la DMA se remiten al anexo V. En tales circunstancias, al igual que la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial, el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua subterránea también debe considerarse un concepto de alcance general. Por lo tanto, las categorías y condiciones establecidas al respecto en los mencionados cuadros

³⁴ Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 70.

³⁵ Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 70.

³⁶ Véase, en este sentido, Waller, H., «Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?», *European Law Reporter*, 2016, n.º 2, pp. 53-66, esp. p. 60.

³⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 39.

³⁸ Véase el artículo 2, puntos 25 y 28, de la Directiva marco sobre aguas.

(utilizando los términos del Tribunal de Justicia en la sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) «solo son un instrumento que limita el margen de apreciación de los Estados miembros al fijar los indicadores de calidad que reflejen en qué estado se encuentra realmente una determinada masa de agua». ³⁹

61. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta el artículo 4, apartado 5, letra c), de la DMA, que contiene la prohibición expresa de todo deterioro ulterior de las masas de agua concretas para las cuales los Estados miembros puedan establecer objetivos medioambientales menos rigurosos. ⁴⁰

62. En tales circunstancias, tal como declaró el Tribunal de Justicia respecto a las «masas de agua» *en general*, el concepto de «deterioro» debe interpretarse en comparación con un indicador de calidad o a una sustancia, pues «la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua conserva todo su efecto útil, al incluir cualquier cambio que pueda comprometer el cumplimiento del objetivo principal de la [DMA]». ⁴¹ Esta interpretación ha de prevalecer, con mayor motivo, en el caso de una masa de agua subterránea, susceptible solo de «buen» o «mal» estado, cuando para las aguas superficiales hay cinco categorías de estados.

63. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado en términos igualmente genéricos que, «por lo que se refiere a los criterios que permitan declarar un deterioro del estado de una masa de agua, ha de recordarse que del sistema del artículo 4 de la [DMA], y en particular de los apartados 6 y 7 de este, resulta que los deterioros del estado de una masa de agua, incluso transitorios, solo se autorizan en condiciones estrictas. De ello se deduce que el umbral por encima del que se declara un incumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser bajo». ⁴²

64. A este respecto es preciso señalar que, con arreglo al artículo 2, punto 25, de la DMA, «buen estado químico de las aguas subterráneas» significa el estado químico alcanzado por una masa de agua subterránea que cumple *todas las condiciones establecidas en el cuadro 2.3.2 del anexo V*. Por lo tanto, la composición química de la masa de agua subterránea es tal que las concentraciones de contaminantes no presentan los efectos de salinización u otras intrusiones, no superan las normas de calidad o los valores umbral establecidos en la 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, ⁴³ y no son tales que impidan alcanzar los objetivos de calidad medioambiental especificados en el artículo 4 para las aguas superficiales asociadas o puedan hacer disminuir de forma sensible la calidad ecológica o química de dichas masas o que pueda sobrevenir un daño significativo en los ecosistemas terrestres que dependen directamente de la masa de agua subterránea.

65. Por lo tanto, en consonancia con el artículo 17 de la DMA, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118 establece criterios para evaluar el estado químico de las aguas subterráneas. Con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros deberán usar las normas de calidad de las aguas subterráneas recogidas en el anexo I y los valores umbral que establezcan los propios Estados miembros de conformidad con el procedimiento descrito en la parte A del anexo II para los contaminantes, grupos de contaminantes e indicadores de contaminación que se hayan identificado como elementos que contribuyen a la caracterización de masas o grupos de masas de agua subterránea en riesgo, teniendo en cuenta como mínimo la lista que figura en la parte B del anexo II.

39 Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 61.

40 Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 64.

41 Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 66.

42 Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 67.

43 DO 2006, L 372, p. 19.

66. En tales circunstancias, soy del parecer de que la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua subterránea, utilizada en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva marco sobre aguas debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro del estado químico de una masa de agua subterránea cuando, a causa del proyecto, se supera una norma de calidad medioambiental en el sentido del anexo I de la Directiva 2006/118 o un valor umbral de un Estado miembro en el sentido del anexo II de la misma Directiva en cuanto al menos un contaminante, o si no se cumplen las demás condiciones mencionadas en el cuadro 2.3.2 del anexo V de la DMA. Sin embargo, si la masa de agua subterránea ya se encuentra en la categoría más baja a efectos del anexo V de la DMA, cualquier incremento ulterior en la concentración de un contaminante que supere la norma de calidad medioambiental o el valor umbral establecido por el Estado miembro necesariamente ha de constituir un deterioro. En tal caso, un incremento en la concentración de otro contaminante también constituye un deterioro si supera la norma de calidad medioambiental o el valor umbral establecido por el Estado miembro.

67. En efecto, si una alteración negativa en alguno de los parámetros del estado de una masa de agua subterránea calificado de malo no pudiera considerarse un deterioro, se estaría asumiendo el ulterior deterioro del estado de las aguas subterráneas y las aguas peor clasificadas se excluirían también del ámbito de la obligación de prevenir el deterioro de su estado. Dado que la clasificación de la masa de agua subterránea depende del peor valor de los parámetros utilizados, todos los demás valores podrían reducirse sin consecuencias legales. Esto llevaría a la aprobación de proyectos contrarios a la obligación que se deriva de la DMA de prevenir el deterioro y de mejorar el estado de las aguas y, con ello, privaría de su efecto útil a la DMA.⁴⁴

D. Sobre la cuarta cuestión prejudicial

68. Con su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 4 de la DMA debe interpretarse en el sentido de que todos los miembros del público afectado por un proyecto que aleguen que la autorización del proyecto vulneraría sus derechos están facultados también para alegar judicialmente las infracciones de la prohibición de deterioro y del principio de mejora de la calidad de las aguas. Con carácter subsidiario, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que, en todo caso, los demandantes que dispongan de un pozo doméstico para el abastecimiento privado de agua en las inmediaciones del trazado de la carretera proyectada están facultados para alegar judicialmente las infracciones de la prohibición de deterioro y del principio de mejora que rigen en materia de aguas.

69. No cabe duda de que el artículo 4 de la DMA coadyuva a la realización del objetivo principal de las medidas adoptadas en virtud de esa Directiva, que, como resulta del artículo 1, en relación con los considerandos 11, 19 y 27, de aquella, consiste en garantizar la protección del medio ambiente y, en particular, en conservar y mejorar la calidad del medio acuático de la Unión.⁴⁵

70. En tales circunstancias el Tribunal de Justicia ya ha declarado que «sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 288 TFUE reconoce a las Directivas excluir *a priori* que los interesados puedan invocar las obligaciones que estas imponen. El efecto útil de la [DMA] y su finalidad de protección del medio ambiente [...] requieren que los particulares o, en su caso, una organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida, puedan invocarla ante los tribunales nacionales y que estos puedan tomar dicha Directiva en consideración como elemento del Derecho de la Unión con objeto de controlar, en particular, si la autoridad nacional que expidió una autorización para un

⁴⁴ Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 63.

⁴⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 33.

proyecto con posibles repercusiones sobre el estado de las aguas cumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4 de la referida Directiva, en especial la de prevenir el deterioro de las masas de agua, y si respetó así los límites del margen de apreciación que dicha disposición confiere a las autoridades nacionales competentes».⁴⁶

71. Este razonamiento es especialmente válido en cuanto a una directiva que está destinada a proteger la salud pública.⁴⁷ La Directiva marco sobre aguas comparte este objetivo, ya que la buena calidad de las aguas es fundamental para el abastecimiento general de agua.⁴⁸

72. En ese contexto, ha de recordarse además que, «a la hora de definir la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos conferidos por la [DMA], los Estados miembros deben garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva».⁴⁹

73. Por este motivo he pretendido demostrar, en el análisis de la primera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente, que aunque los Estados miembros gozan de una amplia facultad de apreciación para delimitar lo que constituye un «interés suficiente» o el «menoscabo de un derecho», las disposiciones del artículo 11 de la Directiva EIA relativas a los derechos de recurso de los miembros del público afectados por las decisiones, los actos o las omisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva no pueden interpretarse de manera restrictiva.⁵⁰ El tenor del artículo 11, apartado 3, de la Directiva EIOA y el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus confirman también que el margen de apreciación de los Estados miembros tiene sus límites en el respeto del objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia.⁵¹

74. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente que «*al menos* las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por el incumplimiento de las disposiciones de una directiva deben poder disponer de la facultad de exigir ante las autoridades competentes, en su caso por vía judicial, el cumplimiento de las obligaciones» como las que se consagran en el artículo 4 de la DMA.⁵² No obstante, dado que este requisito de estar «directamente afectado» constituye una limitación del acceso a la justicia y debe interpretarse restrictivamente. Asimismo, cabe observar que el Tribunal de Justicia no ha condicionado el inicio de tales procedimientos a la existencia de un riesgo concreto e irrefutable para la salud.⁵³

75. En consecuencia, en circunstancias como las del procedimiento principal, soy de la opinión de que es evidente que los demandantes propietarios de pozos privados para su abastecimiento doméstico de agua en las proximidades de la carretera prevista están directamente afectados por el riesgo de deterioro de la calidad del agua en los cursos de agua de que se trata, por lo que pueden invocar el

46 Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 34 y jurisprudencia citada.

47 Véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (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.

48 Véase el considerando 24 de la DMA, conforme al cual «la buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población». Véase también el artículo 1, letra d), de la DMA, con arreglo al cual dicha Directiva pretende garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evitar nuevas contaminaciones; por su parte, la contaminación se define en el artículo 2, punto 33, de la DMA como «la introducción directa o indirecta, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias o calor en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan ser perjudiciales para la salud humana [...]».

49 Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 87.

50 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 38 y 40.

51 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 39.

52 Sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:824), apartado 32. El subrayado es mío.

53 Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Kokott en el asunto Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:274), punto 54.

artículo 4 de la DMA. Por otro lado, si el proyecto de que se trata pudiera tener repercusiones en el agua que consumen las personas que utilizan la red pública de abastecimiento de agua, o si hay personas especialmente afectadas de otra manera por el proyecto, también entiendo que todas ellas tienen un interés suficiente como para que se les permita invocar el artículo 4 de la DMA con el fin de actuar judicialmente contra el incumplimiento de la prohibición de deterioro del agua.

76. En consecuencia, a la luz de las consideraciones precedentes, llego a la conclusión de que el artículo 4 de la DMA debe interpretarse en el sentido de que los particulares que dispongan de un pozo doméstico para su abastecimiento privado de agua, que usen la red pública de abastecimiento de agua que pueda verse afectada por el proyecto o que sufran de modo especial las consecuencias del proyecto están directamente afectados por el riesgo de deterioro de las masas de agua de que se trata y, por lo tanto, pueden invocar el artículo 4 de la DMA con el fin de actuar judicialmente contra el incumplimiento de la prohibición de deterioro del agua.

VI. Conclusión

77. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos a las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania):

- 1) El artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, no se opone a una disposición nacional con arreglo a la cual un demandante que no es asociación ecologista reconocida solo tiene derecho a instar la anulación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva invocando un vicio procedimental si demuestra que él mismo se ha visto privado de, al menos, una de las garantías de procedimiento establecidas en la citada Directiva, en particular en su artículo 6. Por otro lado, el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/92 se opone a una disposición nacional que supedita el derecho del particular a instar la anulación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva a la condición de haberse visto privado del derecho a participar en el proceso de toma de decisiones por no considerarse que los derechos de procedimiento reconocidos en la citada Directiva son derechos sustantivos individuales.
- 2) El artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la 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, debe interpretarse en el sentido de que no comprende solo criterios de evaluación materiales, sino que también exige que la evaluación relativa a la prohibición de deterioro de las masas de agua superficiales preceda a la adopción de la decisión por la que se apruebe el plan, con independencia de la fecha o de la complejidad del documento relevante para dicho control.
- 3) La expresión «deterioro del estado» de una masa de agua subterránea, utilizada en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60, debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro del estado químico de una masa de agua subterránea cuando, a causa del proyecto, se supera una norma de calidad medioambiental en el sentido del anexo I de la 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, o un valor umbral de un Estado miembro en el sentido del anexo II de la misma Directiva en cuanto al menos un contaminante, o si no se cumplen las demás condiciones mencionadas en el cuadro 2.3.2 del anexo V de la Directiva 2000/60. Sin embargo, si la masa de agua subterránea ya se encuentra en la categoría más baja a efectos del anexo V de la Directiva 2000/60, cualquier incremento ulterior en la concentración de un contaminante que supere la norma de calidad medioambiental o el

valor umbral establecido por el Estado miembro necesariamente ha de constituir un deterioro. En tal caso, un incremento en la concentración de otro contaminante también constituye un deterioro si supera la norma de calidad medioambiental o el valor umbral establecido por el Estado miembro.

- 4) El artículo 4 de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que los particulares que dispongan de un pozo doméstico para su abastecimiento privado de agua, que usen la red pública de abastecimiento de agua que pueda verse afectada por el proyecto o que sufran de modo especial las consecuencias del proyecto están directamente afectados por el riesgo de deterioro de las masas de agua de que se trata y, por lo tanto, pueden invocar el artículo 4 de la Directiva 2000/60 con el fin de actuar judicialmente contra el incumplimiento de la prohibición de deterioro del agua.