



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 3 de octubre de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 91/676/CEE — Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias — Objetivo de reducción de la contaminación — Aguas afectadas por la contaminación — Contenido máximo en nitratos de 50 mg/l — Programas de acción adoptados por los Estados miembros — Derechos de los particulares a que se modifique uno de tales programas — Legitimación para actuar ante las autoridades y los tribunales nacionales»

En el asunto C-197/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) mediante resolución de 13 de marzo de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 2018, en el procedimiento incoado por

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

con intervención de:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, anteriormente Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. C. Toader y los Sres. A. Rosas, L. Bay Larsen y M. Safjan, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de febrero de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, del Sr. Prandl y de la Gemeinde Zillingdorf, por el Sr. C. Onz, Rechtsanwalt, y el Sr. H. Herlicska;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse y las Sras. C. Drexel, J. Schmoll y C. Vogl, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J.M. Hoogveld y las Sras. M.K. Bulterman y M.A.M. de Ree, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y D. Krawczyk y la Sra. M. Malczewska, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A.C. Becker y el Sr. E. Manhaeve, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 28 de marzo de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 288 TFUE y del artículo 5, apartados 4 y 5, y del anexo I, letra A, punto 2, de 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 procedentes de fuentes agrarias (DO 1991, L 375, p. 1).
- 2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento incoado por el Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Mancomunidad de Aguas de Burgenland Norte, Austria; en lo sucesivo, «Mancomunidad de Aguas»), el Sr. Robert Prandl y la Gemeinde Zillingdorf (Municipio de Zillingdorf, Austria) contra la resolución del Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Ministerio Federal de Sostenibilidad y Turismo, Austria), anteriormente Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión de los Recursos Hídricos, Austria) (en lo sucesivo, «Ministerio»), de 30 de mayo de 2016 por la que este último declaró la inadmisibilidad de unas solicitudes de modificación o de revisión de la Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012).

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 El artículo 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 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), titulado «Definiciones», estipula lo siguiente en sus puntos 4 y 5:

«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. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.»

4 El artículo 9 del Convenio de Aarhus dispone en su apartado 3 que:

«[...] 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.»

Derecho de la Unión

5 Los considerandos primero, tercero, quinto, sexto y décimo a decimotercero de la Directiva 91/676 indican lo siguiente:

«Considerando que el contenido de nitratos de las aguas de algunas regiones de los Estados miembros está aumentando y ya es elevado en comparación con los niveles establecidos en las Directivas del Consejo 75/440/CEE, 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)], modificada por la[s] Directiva[s] 79/869/CEE [del Consejo, de 9 de octubre de 1979 (DO 1979, L 271, p. 44)], y 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano [(DO 1980, L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174)], modificada por el Acta de adhesión de 1985;

[...]

Considerando que el Libro verde de la Comisión *Las perspectivas de la política agraria común*, sobre la reforma de la política agraria común, señala que, aunque la agricultura comunitaria necesite fertilizantes y abonos animales que contienen nitrógeno, el uso excesivo de fertilizantes es un riesgo para el medio ambiente, [...];

[...]

Considerando que la causa principal de la contaminación originada por fuentes difusas que afecta a las aguas de la Comunidad son los nitratos procedentes de fuentes agrarias;

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; considerando que a tal fin es importante tomar medidas relativas al almacenamiento y a la aplicación a las tierras de todos los compuestos nitrogenados y a ciertas prácticas de gestión de la tierra;

[...]

Considerando que es necesario que los Estados miembros identifiquen sus zonas vulnerables y proyecten y apliquen programas de acción para reducir la contaminación de las aguas producida por compuestos nitrogenados en las zonas vulnerables;

Considerando que dichos programas de acción deben incluir medidas que limiten la aplicación a las tierras de todos los fertilizantes que contienen nitrógeno y, en particular, establecer límites específicos para la aplicación de los abonos animales;

Considerando que es necesario controlar las aguas y aplicar métodos de medición de referencia a los compuestos nitrogenados para garantizar que las medidas sean efectivas;

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».

6 El artículo 1 de la Directiva 91/676 dispone:

«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.»

7 El artículo 2 de esa Directiva está redactado así:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- a) “aguas subterráneas”: todas las aguas que estén bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo;
- b) “agua dulce”: el agua que surge de forma natural, con baja concentración de sales, y que con frecuencia puede considerarse apta para ser extraída y tratada a fin de producir agua potable;

[...]

- i) “eutrofización”: el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno, que provoca un crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores, y causa trastornos negativos en el equilibrio de los organismos presentes en el agua y en su propia calidad;
- j) “contaminación”: 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;
- k) “zona vulnerable”: una superficie de terreno definida con arreglo al apartado 2 del artículo 3.»

8 El artículo 3 de dicha Directiva dispone:

«1. 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.

2. Los Estados miembros designarán, en un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas contempladas en el apartado 1 y que contribuyan a la contaminación. [...]

[...]

4. Los Estados miembros examinarán y, si procede, modificarán o ampliarán las designaciones de zonas vulnerables en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta cambios y factores no previstos en el momento de la designación anterior. [...]

5. 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.»

9 Según los términos del artículo 4 de la misma Directiva:

«1. Con objeto de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros, dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva:

a) elaborarán uno o más códigos de buenas prácticas agrarias [...]

b) establecerán, cuando sea necesario, un programa [que] incluirá la formación e información de los agricultores [...]

[...]».

10 El artículo 5 de la Directiva 91/676 establece:

«1. En un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

2. Los programas de acción podrán referirse a todas las zonas vulnerables del territorio de un Estado miembro o, si dicho Estado miembro lo considerare oportuno, podrán establecerse programas diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de dichas zonas.

3. Los programas de acción tendrán en cuenta:

a) los datos científicos y técnicos de que se disponga, principalmente con referencia a las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo;

b) las condiciones medioambientales en las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate.

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 buenas prácticas agrarias [...]

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.»

11 El anexo I de esta Directiva está redactado así:

«A. Las aguas contempladas en el apartado 1 del artículo 3 se identificarán utilizando, entre otros criterios, los siguientes:

1. si las aguas dulces superficiales, en particular las que se utilicen o vayan a utilizarse para la extracción de agua potable presentan, o pueden llegar a presentar si no se actúa de conformidad con el artículo 5, una concentración de nitratos superior a la fijada de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 75/440/CEE [, en su versión modificada por la Directiva 79/869];
2. 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;
3. si los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce naturales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas marinas son eutróficas o pueden eutrofizarse en un futuro próximo si no se actúa de conformidad con el artículo 5.

B. Al aplicar estos criterios los Estados miembros también deberán tener en cuenta:

1. las características físicas y ambientales de las aguas y de la tierra;
2. los conocimientos actuales sobre el comportamiento de los compuestos nitrogenados en el medio ambiente (aguas y suelos);
3. los conocimientos actuales sobre las repercusiones de las acciones llevadas a cabo de conformidad con el artículo 5.»

12 El anexo III de la Directiva 91/676 contiene una lista detallada de las medidas que deben incluirse en los programas de acción a que se refiere el artículo 5, apartado 4, letra a), de dicha Directiva. El punto 1 de dicho anexo dispone:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

[...]

3. la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las buenas prácticas agrarias y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada [...]

[...]

y deberá basarse en un equilibrio entre:

- i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos

y

- ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:
- la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),
 - el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,
 - los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,
 - los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.»

Derecho austriaco

- 13 Según la resolución de remisión, la transposición en Derecho austriaco del artículo 5 de la Directiva 91/676 se produjo a través del artículo 55p de la Wasserrechtsgesetz 1959 (Ley de Aguas de 1959). Esta disposición faculta al ministro federal para que adopte por vía reglamentaria programas destinados a reducir progresivamente la contaminación del agua causada directa o indirectamente por el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario y a evitar toda nueva contaminación de esa índole. El Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012 se adoptó así sobre la base del artículo 55p de la Ley de Aguas de 1959.
- 14 El artículo 10, apartado 1, de esta Ley regula la utilización de las aguas subterráneas por parte de los propietarios de terrenos, que pueden utilizar las aguas subterráneas para cubrir sus necesidades domésticas y económicas sin solicitar autorización, a condición de que para la extracción se utilicen únicamente bombas o elevadores accionados a mano o bien cuando la cantidad extraída guarde una proporción razonable con la extensión del terreno.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 15 En su recurso ante el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria), la Mancomunidad de Aguas, el Sr. Prandl y el Municipio de Zillingdorf impugnan la resolución del Ministerio de 30 de mayo de 2016 por la que este declaró la inadmisibilidad de sus solicitudes de modificación del Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012.
- 16 La Mancomunidad de Aguas es un organismo público encargado de prestar el servicio público de suministro de agua en una zona específicamente delimitada, concretamente en el Burgenland (Austria). Es el cuarto mayor distribuidor de agua de Austria y abastece a unas 160 000 personas. En dicha zona, los propietarios de terrenos edificados están obligados, en principio, a conectarse a la red de suministro. Para que el agua puede utilizarse como agua potable, su contenido en nitratos debe ser inferior a 50 mg/l. Ahora bien, en ciertos puntos de medición el contenido en nitratos de las aguas subterráneas captadas sobrepasa ese límite en más de un 100 %, por lo que esas aguas son tratadas antes de ser distribuidas a fin de reducir su contenido en nitratos por debajo de 50 mg/l.
- 17 El Sr. Prandl es propietario de una fuente situada en su terreno. El contenido en nitratos del agua procedente de ella era de 59 mg/l en el momento en que se presentaron las solicitudes de modificación del Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012. Es cierto que, en diciembre de 2017, el agua no sobrepasaba un contenido en nitratos de 50 mg/l, pero no es menos cierto que ha quedado acreditado que esos valores varían, de modo que no cabe excluir que se sobrepase el contenido en nitratos de 50 mg/l.

- 18 El Municipio de Zillingdorf explota una fuente municipal cuya agua se considera no potable, ya que el porcentaje de nitratos es elevado. En el momento en que se presentaron las solicitudes de modificación del Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012, el contenido en nitratos era de 71 mg/l. Este contenido en nitratos ha seguido siendo elevado a lo largo del procedimiento principal.
- 19 La resolución desestimatoria del Ministerio se basa en un principio del Derecho austriaco con arreglo al cual una persona física o jurídica solo está legitimada para actuar o para interponer recurso en un procedimiento administrativo o judicial si es titular de los derechos materiales subjetivos cuya violación invoca. El Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena) indica que, en el litigio de que conoce, las disposiciones pertinentes del Derecho administrativo austriaco, a saber, la Ley de Aguas de 1959 y la Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley de Procedimiento Administrativo), no confieren a los demandantes en el litigio principal ningún derecho material subjetivo.
- 20 Ante este obstáculo jurídico de Derecho interno, el tribunal remitente se pregunta si los demandantes en el litigio principal podrían basarse en el Derecho de la Unión, y en particular en la Directiva 91/676, para obtener una modificación del Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012.
- 21 En efecto, a este respecto afirma que, en sus sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), y de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), el Tribunal de Justicia reconoció, en materia de calidad del aire, que ciertas personas podían invocar el respeto de los valores límite desde el momento en que resultaban directamente afectadas, en particular a causa de la existencia de un peligro directo para su salud, y que no puede excluirse que esta jurisprudencia sea aplicable igualmente en materia de calidad del agua.
- 22 El tribunal remitente señala que el artículo 5 de la Directiva 91/676 obliga a los Estados miembros a adoptar programas de acción, como el Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012, y que estos programas deben incluir medidas vinculantes destinadas a reducir la contaminación de las aguas causada por nitratos de origen agrario y a evitar toda nueva contaminación de esa índole.
- 23 Sin embargo, en su opinión, son varios los factores que se oponen a que un particular puede invocar esta obligación ante una autoridad nacional.
- 24 En primer lugar, considera difícil determinar el alcance exacto de dicha obligación, desde el momento en que no resulta evidente que tenga carácter imperativo a este respecto el límite de 50 mg/l, establecido en el anexo I de la Directiva 91/676 a fin de determinar las zonas vulnerables, en el sentido del artículo 3 de esta Directiva.
- 25 En segundo lugar, estima que la Directiva 91/676 otorga a los Estados miembros un margen de apreciación en cuanto a la elección de los medios a la hora de elaborar sus programas de acción de conformidad con el artículo 5, apartado 4, de esta Directiva y a la hora de adoptar las medidas adicionales o acciones reforzadas que se contemplan en el apartado 5 de dicho artículo.
- 26 En tercer lugar, el tribunal remitente considera que la amenaza para la salud pública no es manifiesta, ya que existen otras normas que garantizan la calidad del agua que se suministra a los consumidores, en particular la 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).

- 27 Dadas estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 288 TFUE, puesto en relación con el artículo 5, apartado 4 [de la Directiva 91/676] o, en su caso, con las disposiciones del apartado 5 de dicho artículo puesto en relación con el anexo I, letra A, punto 2, de [esta Directiva], en el sentido de que:

- a) una empresa pública de distribución de agua, [...] en la medida en que, debido a unos planes de actuación supuestamente insuficientes (al sobrepasarse en el territorio de dicha compañía el valor de 50 mg/l de concentración de nitratos en el agua), está obligada a adoptar medidas de tratamiento del agua,

[...]

- b) un consumidor que por ley tendría derecho a aprovechar el agua de una fuente situada en su terreno [...], en la medida en que, debido a unos planes de actuación supuestamente insuficientes, al sobrepasarse en su punto de extracción de agua (una fuente en su terreno) el valor de 50 mg/l de concentración de nitratos, no puede ejercer el derecho limitado que por ley le asiste a aprovechar las aguas subterráneas de su terreno,

[...]

- c) un municipio [que] [...] solo puede utilizar o poner a disposición de terceros el agua procedente de una fuente municipal como agua no potable [...], en la medida en que [debido a unos planes de actuación supuestamente insuficientes], al sobrepasarse en el punto de extracción de agua el valor de 50 mg/l de concentración de nitratos, no es posible su aprovechamiento como agua potable,

[resultan directamente afectados, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el presente caso por una transposición eventualmente insuficiente de la Directiva 91/676, y disponen, por tanto, en el contexto de esta Directiva, de unos derechos subjetivos:]

- a que se modifique un programa de acción ya aprobado a escala nacional para la transposición de la Directiva 91/676 (con arreglo al artículo 5, apartado 4, de esta), de manera que se adopten medidas más estrictas a fin de alcanzar los objetivos del artículo 1 de la Directiva 91/676, y, en concreto, el de obtener un valor máximo de 50 mg/l de concentración de nitratos en las aguas subterráneas en cada uno de los puntos de extracción, y/o
- a que se adopten medidas adicionales o acciones reforzadas (con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676) con el fin de alcanzar los objetivos del artículo 1 de la Directiva 91/676 y, en concreto, el de obtener un valor máximo de 50 mg/l de concentración de nitratos en las aguas subterráneas en cada uno de los puntos de extracción?

En los tres casos, la protección de la salud de los consumidores queda siempre garantizada, bien a través de la obtención del agua de empresas distribuidoras de agua (al existir la obligación o el derecho de conexión a la red), como en los casos b) y c), bien sometiendo el agua a medidas de tratamiento adecuadas, como en el caso a).»

Sobre la cuestión prejudicial

- 28 En la cuestión planteada por él, el tribunal remitente pregunta, en síntesis, si el artículo 288 TFUE y el artículo 5, apartados 4 y 5, y el anexo I, letra A, punto 2, de la Directiva 91/676 han de interpretarse en el sentido de que a unas personas físicas y jurídicas tales como los demandantes en el litigio principal,

que son responsables del suministro de agua o que están autorizadas para utilizar una fuente, deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas en el artículo 5, apartado 5, de esa Directiva con el fin de que se obtenga una concentración máxima en nitratos de 50 mg/l en cada punto de extracción de agua.

- 29 Mediante esta cuestión, el tribunal remitente pretende saber, en primer lugar, si el Derecho de la Unión confiere a los particulares legitimación para actuar ante las autoridades y los tribunales nacionales con este objetivo, y de ser así con qué requisitos; en segundo lugar, cuáles son las obligaciones que se derivan concretamente de la Directiva 91/676 y, en tercer lugar, si esas obligaciones pueden ser invocadas directamente por un particular contra las autoridades nacionales competentes.

Sobre la legitimación para actuar de los particulares

- 30 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sería incompatible con el carácter imperativo que el artículo 288 TFUE reconoce a las directivas excluir *a priori* que las personas afectadas puedan invocar las obligaciones que estas imponen (sentencias de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, apartado 22; de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, apartado 66, y de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, apartado 34).
- 31 En particular, en los casos en los que el legislador de la Unión obliga a los Estados miembros, a través de una directiva, a adoptar un determinado comportamiento, la eficacia de tal acto quedaría debilitada si se impidiera al justiciable invocarlo ante los tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho de la Unión, para verificar si el legislador nacional, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la directiva, ha sobrepasado o no los límites del margen de apreciación trazado por ella (sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, EU:C:1996:404, apartado 56, y de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 34).
- 32 De ello se deduce, como ha indicado la Abogada General en el punto 41 de sus conclusiones, que al menos las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por el incumplimiento de las disposiciones de una directiva deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades competentes, en su caso por vía judicial, el cumplimiento de las obligaciones de que se trate.
- 33 Por otra parte, «los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno» son titulares de los derechos establecidos en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Esta disposición, puesta en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, y en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental (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).
- 34 Pues bien, ese derecho de recurso establecido en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus quedaría privado de eficacia alguna, e incluso vacío de sentido, si se reconociera que la imposición de los mencionados criterios hace que se niegue todo derecho de recurso a determinadas categorías de «miembros del público», y en especial a «miembros del público interesado» tales como las organizaciones de defensa del medio ambiente que reúnan los requisitos fijados en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, apartado 46).

- 35 Con objeto de determinar si unas personas físicas y jurídicas tales como los demandantes en el litigio principal resultan directamente afectados por un incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Directiva 91/676, procede examinar la finalidad y las disposiciones pertinentes de dicha Directiva, cuya correcta aplicación se reclama ante el tribunal remitente.
- 36 Del artículo 1 de la Directiva 91/676 se desprende que el objetivo de esta consiste en reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de ese tipo. A estos efectos, el artículo 5 de esta Directiva dispone que, con los requisitos que allí se establecen, los Estados miembros establecerán programas de acción y, en caso de necesidad, tomarán medidas adicionales o acciones reforzadas.
- 37 En el artículo 2, letra j), de dicha Directiva, el concepto de «contaminación» se define 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.
- 38 Este concepto se concreta en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676 y, en particular, en el anexo I, letra A, punto 2, de la misma, de los que se desprende que los Estados miembros deben considerar, al menos, que las aguas subterráneas están contaminadas si contienen más de 50 mg/l de nitratos o que podrían verse afectadas por la contaminación si, en ausencia de medidas apropiadas adoptadas con arreglo al artículo 5 de dicha Directiva, existe el riesgo de que sobrepasen ese valor.
- 39 Por lo tanto, resulta del artículo 2, letra j), y del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676 que procede considerar que pueden ocasionarse molestias para la utilización legítima de las aguas si el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sobrepasa los 50 mg/l o si existe el riesgo de que los sobrepase.
- 40 Se desprende de lo expuesto que una persona física o jurídica que disponga de la facultad de extraer y de utilizar aguas subterráneas resulta directamente afectada por el hecho de que se sobrepase dicho límite o exista el riesgo de sobrepasarlo, lo que puede restringir la facultad de utilización legítima de esas aguas de que ella dispone.
- 41 Teniendo en cuenta la diversidad de utilizaciones del agua contempladas en el artículo 2, letra j), de la Directiva 91/676, el hecho de que sobrepasar ese límite no implique, en sí, poner en peligro la salud de las personas que deseen interponer recurso no basta para poner en entredicho la conclusión anterior.
- 42 En lo que respecta, más concretamente, a la situación de los demandantes en el litigio principal, se desprende de la resolución de remisión que el artículo 10 de la Ley de Aguas de 1959 les confiere el derecho de explotar las fuentes de aguas subterráneas de que dispongan para cubrir sus necesidades domésticas o económicas.
- 43 Si el contenido en nitratos de esas aguas subterráneas sobrepasa los 50 mg/l o exista el riesgo de que los sobrepase, ello ocasiona molestias para la utilización de esas aguas por parte de los demandantes en el litigio principal.
- 44 En efecto, como se desprende de la resolución de remisión, el hecho de que se sobrepase dicho límite basta para impedirles que utilicen normalmente el agua de sus fuentes o al menos para forzarlos a asumir gastos de descontaminación del agua.

- 45 Por lo tanto, unas personas físicas y jurídicas tales como las demandantes en el litigio principal resultan directamente afectadas por la falta de realización del objetivo principal de la Directiva 91/676 (consistente, según su artículo 1, en reducir o prevenir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario) derivada del incumplimiento por los Estados miembros de algunas de las obligaciones que les impone esta Directiva.
- 46 De ello se deduce que unas personas físicas y jurídicas tales como las demandantes en el litigio principal deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales el cumplimiento de tales obligaciones, en su caso sometiendo el asunto a los tribunales competentes.

Sobre el alcance de la obligación de reducir y de prevenir la contaminación

- 47 En lo que respecta a las obligaciones que impone la Directiva 91/676, el tribunal remitente plantea en particular la cuestión de si el contenido máximo en nitratos en las aguas subterráneas de 50 mg/l, establecido en el anexo I, letra A, punto 2, de esa Directiva, es un valor que determina la obligación de las autoridades nacionales competentes de modificar los programas de acción que adoptaron en virtud del artículo 5, apartados 1 a 4, de dicha Directiva o de adoptar medidas adicionales con arreglo al apartado 5 de dicho artículo.
- 48 A este respecto conviene recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta, no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 7 de febrero de 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 49 Como la Abogada General indicó en el punto 55 de sus conclusiones, con arreglo al artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales, al artículo 3 TUE, apartado 3, 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.
- 50 Se desprende de los apartados 36 a 39 de la presente sentencia que, mediante la realización de su objetivo de reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y de prevenir toda nueva contaminación de esa índole, la Directiva 91/676 pretende permitir a los particulares la utilización legítima de las aguas, lo que implica que su contenido en nitratos no debe sobrepasar los 50 mg/l.
- 51 Como ha recordado la Abogada General en los puntos 72 y 73 de sus conclusiones, la Directiva 91/676 establece instrumentos específicos para luchar contra la contaminación de las aguas provocada por los nitratos de origen agrario. Dicha Directiva se aplica en los casos en que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuye significativamente a la contaminación (sentencia de 29 de abril de 1999, *Standley y otros*, C-293/97, EU:C:1999:215, apartado 35). A este respecto procede recordar que el Tribunal de Justicia ha estimado ya que esa contribución resulta significativa cuando la agricultura es responsable, por ejemplo, del 17 % del nitrógeno total presente en una determinada cuenca (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2005, *Comisión/Bélgica*, C-221/03, EU:C:2005:573, apartado 86). Si se cumple este requisito para la aplicación de la Directiva 91/676, incumbe a los Estados miembros determinar la situación de las aguas en su territorio con arreglo al artículo 3, apartado 1, de esta Directiva.
- 52 Cuando en virtud de esta última disposición, puesta en relación con el anexo I, letra A, de la Directiva 91/676, las aguas deben considerarse afectadas por la contaminación o susceptibles de serlo, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas contempladas en el artículo 5 de dicha

Directiva, a saber, los programas de acción y, si fuera necesario, las medidas adicionales y las acciones reforzadas (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481, apartado 60).

- 53 En lo que respecta, por una parte, a los programas de acción, su aplicación se halla indisociablemente vinculada al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, ya que, mientras las aguas estén contaminadas o corran el riesgo de estarlo en ausencia de programas de acción apropiados adoptados con arreglo al artículo 5, apartado 4, de esa Directiva, los Estados miembros están obligados a adoptar dichos programas de acción. En todo caso, la propia Directiva 91/676 determina en gran medida las medidas que tales programas deben contener, como se desprende de su artículo 5, apartado 4, puesto en relación con su anexo III.
- 54 Es verdad que los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra para escoger las modalidades específicas de aplicación de lo prescrito en la Directiva 91/676. Sin embargo, en cualquier caso están obligados a velar por que se alcancen los objetivos de esta Directiva y, por lo tanto, los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, como exige el artículo 191 TFUE, apartados 1 y 2 (sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia, C-237/12, EU:C:2014:2152, apartado 30).
- 55 Por otra parte, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de esta Directiva, los Estados miembros están obligados, en el contexto de los programas de acción, a adoptar todas las medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si se observa, al comenzar a aplicar esos programas o a raíz de la experiencia adquirida en su aplicación, que las medidas mencionadas en el apartado 4 de dicho artículo no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de dicha Directiva.
- 56 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de ello se deduce que los Estados miembros deben adoptar esas medidas adicionales o acciones reforzadas tan pronto como se constate que son necesarias (véase en este sentido la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 57 A fin de cumplir, en particular, esta última obligación, los Estados miembros deben vigilar estrechamente el estado de las aguas. Así, con arreglo al artículo 5, apartado 6, párrafo primero, de la Directiva 91/676, están obligados a elaborar y a ejecutar programas de control.
- 58 Conforme al artículo 5, apartado 3, letras a) y b), de la Directiva 91/676, los programas de acción deben tener en cuenta los mejores datos científicos y técnicos de que se disponga y las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de cada región (sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia, C-237/12, EU:C:2014:2152, apartado 29). Este mismo requisito se aplica igualmente a los programas de control, ya que deben ser apropiados para evaluar la eficacia de los programas de acción. El duodécimo considerando de esta Directiva confirma esta apreciación.
- 59 Por otra parte, habida cuenta del decimotercer considerando de la Directiva 91/676, en función de la situación hidrogeológica existente y del tiempo por consiguiente necesario para que las medidas ya adoptadas en virtud del artículo 5 de esta Directiva puedan producir una mejora de la calidad de las aguas, los valores que efectivamente se midan en el agua y las tendencias temporales que de ellos se deduzcan son datos pertinentes para determinar la necesidad de adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas.
- 60 Constituyen datos pertinentes de esa índole las circunstancias mencionadas por el tribunal remitente, a saber, el hecho de que el exceso sobre el contenido máximo en nitratos de 50 mg/l resulte particularmente elevado en ciertos puntos de medición en lo que respecta a la primera demandante

en el litigio principal, las fluctuaciones de la calidad del agua de la fuente en el terreno del segundo demandante en el litigio principal y el nivel de contaminación constante de las aguas de la fuente del tercer demandante en el litigio principal.

- 61 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que, para constatar la necesidad de adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, no es preciso probar la ineficacia de las medidas ya adoptadas (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481, apartados 63 y 64).
- 62 Como ha indicado la Abogada General en el punto 105 de sus conclusiones, un excedente de nitrógeno en los suelos es también un dato pertinente para constatar la insuficiencia de un programa de acción.
- 63 En efecto, ese excedente es contrario al artículo 5, apartado 4, letra a), de la Directiva 91/676, puesto en relación con el anexo III, apartado 1, punto 3, de esta Directiva. Estas disposiciones establecen el principio de fertilización equilibrada y exigen que exista una adecuación entre la cantidad previsible de nitrógeno necesaria para los cultivos y la cantidad de nitrógeno que el suelo y los fertilizantes aporten a los cultivos, obligando por consiguiente a los Estados miembros a determinar con precisión las cantidades de nitrógeno que los agricultores pueden aplicar a los terrenos (véase en este sentido la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481, apartados 87, 88 y 92).
- 64 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede señalar que, a condición de que los nitratos de origen agrario contribuyan significativamente a la contaminación, como se ha dicho en el apartado 51 de la presente sentencia, los Estados miembros tienen la obligación, con arreglo a los artículos 1, 3 y 5 de la Directiva 91/676, de recurrir a las medidas contempladas en el artículo 5, apartados 4 y 5, de dicha Directiva por tanto tiempo como el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sobrepase los 50 mg/l o exista el riesgo de que en ausencia de tales medidas los sobrepase.
- 65 En particular, si en el contexto de los programas de control mencionados en el apartado 57 de la presente sentencia se observa, habida cuenta en especial de los indicios mencionados en los anteriores apartados 59 a 63, que no es previsible una reducción de la contaminación de las aguas, los Estados miembros deben adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676.
- 66 Por otra parte, con la cuestión que plantea, el tribunal remitente pretende saber si es preciso que, en las aguas subterráneas, el contenido máximo en nitratos de 50 mg/l sea respetado en cada punto de extracción de agua.
- 67 Sobre este punto procede señalar que, conforme al artículo 5, apartado 6, párrafo segundo, de la Directiva 91/676, cuando un Estado miembro no ha designado zonas vulnerables específicas, sino que aplica las disposiciones de dicho artículo 5 a todo su territorio nacional, el contenido en nitratos de las aguas se controla en puntos de medición seleccionados que permiten determinar el grado de contaminación de las aguas provocado por nitratos de origen agrario. Se deduce de la resolución de remisión que la República de Austria ha optado por esta posibilidad.
- 68 De ello se desprende que, si el contenido en nitratos de las aguas sobrepasa los 50 mg/l o existe el riesgo de que los sobrepase en alguno de los puntos de medición seleccionados, ello entraña la obligación de aplicar las medidas establecidas en el artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva 91/676. En cambio, esta Directiva no obliga a los Estados miembros a extender las medidas de control más allá de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 6, de dicha Directiva.

- 69 En la medida en que los valores medidos en una fuente u otro punto de extracción de agua, como los de los demandantes en el litigio principal, difieran de los valores obtenidos gracias a los puntos de medición, no puede excluirse que, en contra de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 6, de la Directiva 91/676, el emplazamiento de esos puntos de medición se haya escogido de tal modo que estos no permitan determinar el grado de contaminación de las aguas en el territorio cubierto por ellos.

Sobre la posibilidad de invocar la obligación de reducir y de prevenir la contaminación

- 70 Las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva 91/676 son claras, precisas e incondicionales, de modo que los particulares pueden invocarlas frente al Estado (véase, por analogía, la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 42).
- 71 Es cierto que, sin perjuicio de los límites fijados en el anexo III de la Directiva 91/676, incumbe a los Estados miembros determinar las medidas necesarias para cumplir esas obligaciones. No obstante, con arreglo al artículo 1 de esta Directiva, tales medidas deben ser medidas apropiadas para reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y para prevenir toda nueva contaminación de esa índole.
- 72 Por lo tanto, aunque los Estados miembros disponen de una facultad de apreciación al efecto, no es menos cierto que las decisiones adoptadas por las autoridades competentes deben poder ser objeto de control judicial, en particular a fin de verificar si estas han sobrepasado o no los límites fijados al ejercicio de dicha facultad (véanse en este sentido la sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, EU:C:1996:404, apartado 59; de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, apartado 46, y de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 45).
- 73 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 288 TFUE y el artículo 5, apartados 4 y 5, y el anexo I, letra A, punto 2, de la Directiva 91/676 han de interpretarse en el sentido de que, a condición de que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuya significativamente a la contaminación de las aguas subterráneas de que se trate, unas personas físicas y jurídicas tales como los demandantes en el litigio principal deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas en el artículo 5, apartado 5, de esa Directiva por tanto tiempo como el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sobrepase los 50 mg/l o exista el riesgo de que en ausencia de tales medidas los sobrepase, en uno o en varios puntos de medición, en el sentido del artículo 5, apartado 6, de dicha Directiva.

Costas

- 74 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El artículo 288 TFUE y el artículo 5, apartados 4 y 5, y el anexo I, letra A, punto 2, de 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 procedentes de fuentes agrarias, han de interpretarse en el sentido de que, a condición de que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuya significativamente a la contaminación de las aguas subterráneas de que

se trate, unas personas físicas y jurídicas tales como los demandantes en el litigio principal deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas en el artículo 5, apartado 5, de esa Directiva por tanto tiempo como el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sobrepase los 50 mg/l o exista el riesgo de que en ausencia de tales medidas los sobrepase, en uno o en varios puntos de medición, en el sentido del artículo 5, apartado 6, de dicha Directiva.

Firmas