



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 28 de mayo de 2020\*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Participación pública en la toma de decisiones — Irregularidades en el procedimiento de autorización de proyectos — Acceso a la justicia — Limitaciones establecidas por el Derecho nacional — Directiva 2000/60/CE — Política de aguas de la Unión Europea — Deterioro de masas de agua subterránea — Modalidades de evaluación — Derecho de los particulares a que se adopten medidas de prevención de la contaminación — Legitimación ante los órganos jurisdiccionales nacionales»

En el asunto C-535/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante resolución de 25 de abril de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de agosto de 2018, en el procedimiento seguido entre

**IL,**

**JK,**

**KJ,**

**LI,**

**NG,**

**MH,**

**OF,**

**PE,**

**RC y SB,** en su condición de herederos de QD,

**TA,**

**UZ,**

**VY,**

**WX**

\* Lengua de procedimiento: alemán.

y

**Land Nordrhein-Westfalen,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, y los Sres. M. Safjan y L. Bay Larsen y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de septiembre de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de IL, JK, KJ, LI, NG, MH, OF, PE, RC y SB, TA, UZ, VY y WX, por los Sres. R. Nebelsieck, J. Mittelstein y K. Fock, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de noviembre de 2019;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 6 y 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 (DO 2012, L 26, p. 1), y del artículo 4, 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 (DO 2000, L 327, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio seguido entre distintos particulares y el Land Nordrhein-Westfalen (Land de Renania del Norte-Westfalia, Alemania) en relación con la decisión de las autoridades de la Bezirksregierung Detmold (autoridad administrativa del Distrito de Detmold, Alemania) de 27 de septiembre de 2016 por la que se aprobó el plan de construcción de un enlace de autopista de unos 3,7 kilómetros.

## Marco jurídico

### *Derecho Internacional*

- 3 El 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 mediante 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»), establece lo siguiente en su artículo 9, apartado 3:

«[...] 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*

#### *Directiva 2011/92*

- 4 A tenor de los considerandos 7 y 19 a 21 de la Directiva 2011/92:

«(7) La autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente solo debe concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente. Esta evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el promotor y eventualmente completada por las autoridades y por el público al que pueda interesar el proyecto.

[...]

(19) Entre los objetivos del Convenio de Aarhus está el de garantizar los derechos de la participación del público en la toma de decisiones en asuntos medioambientales para contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar de las personas.

(20) El artículo 6 del Convenio de Aarhus establece disposiciones en relación con la participación del público en las decisiones sobre las actividades específicas enumeradas en su anexo I y sobre las actividades no enumeradas que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente.

(21) Los apartados 2 y 4 del artículo 9 del Convenio de Aarhus establecen disposiciones en relación con la posibilidad de entablar procedimientos judiciales o de otro tipo 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 del artículo 6 del Convenio.»

- 5 El artículo 1, apartados 1 y 2, de la misma Directiva reza como sigue:

«1. La presente Directiva se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

2. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “proyecto”:

- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

b) “promotor”: bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto;

c) “autorización”: la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto;

d) “público”: una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos;

e) “público interesado”: el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional;

f) “autoridad o autoridades competentes”: las que los Estados miembros designen a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de la presente Directiva.»

6 El artículo 3 de la Directiva citada establece lo siguiente:

«La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 12, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

- a) el ser humano, la fauna y la flora;
- b) el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje;
- c) los bienes materiales y el patrimonio cultural;
- d) la interacción entre los factores contemplados en las letras a), b) y c).»

7 El artículo 5 de esa misma Directiva dispone lo siguiente:

«1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban ser objeto de una evaluación de impacto ambiental de conformidad con lo establecido en los artículos 6 a 10, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el anexo IV, en la medida en que:

- a) los Estados miembros consideren que la información es pertinente en una fase dada del procedimiento de autorización y para las características concretas de un proyecto o de un tipo de proyecto determinado y de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados;
- b) los Estados miembros consideren que es razonable exigir al promotor que reúna los datos, habida cuenta, entre otras cosas, de los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, si el promotor así lo solicita antes de presentar una solicitud para aprobación del desarrollo del proyecto, la autoridad competente dé una opinión sobre la información que deberá suministrar el promotor con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1. La autoridad competente consultará al promotor y a las autoridades contempladas en el artículo 6, apartado 1, antes de dar su opinión. El hecho de que la autoridad competente haya dado su opinión con arreglo al presente apartado no excluirá posteriores peticiones al promotor para que presente más información.

Los Estados miembros podrán exigir que las autoridades competentes den la mencionada opinión, independientemente de lo que solicite el promotor.

3. La información a proporcionar por el promotor de conformidad con el apartado 1 contendrá, al menos:

- a) una descripción del proyecto que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño;
- b) una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir, y, sin fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos;
- c) los datos necesarios para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente;
- d) una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales;
- e) un resumen no técnico de la información contemplada en las letras a) a d).

4. En caso necesario, los Estados miembros asegurarán que cualquier autoridad que posea información pertinente, en particular, en relación con lo dispuesto en el artículo 3, la pondrá a disposición del promotor.»

8 El artículo 6 de la Directiva 2001/92 reza como sigue:

«[...]

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 apartado 2 del artículo 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 posibles decisiones o, en su caso, del proyecto de decisión;
- e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;

- 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 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.»
- 9 El artículo 11, apartados 1 a 3, de la misma Directiva establece lo siguiente:
- «1. 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 sostengan 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. Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.
3. Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el artículo 1, apartado 2, tiene siempre el interés suficiente a efectos del apartado 1, letra a), del presente artículo o acredita el menoscabo de un derecho a efectos del apartado 1, letra b).»
- 10 El anexo IV de la Directiva citada, titulado «Informaciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 5», enuncia lo siguiente en su apartado 4:
- «Una descripción de los efectos importantes del proyecto propuesto sobre el medio ambiente, debido a:
- a) la existencia del proyecto;
  - b) la utilización de los recursos naturales;
  - c) la emisión de contaminantes, la creación de sustancias nocivas o el tratamiento de residuos.»
- 11 El referido apartado 4 precisa, en una nota a pie de página, que «esta descripción debería incluir los efectos directos y, eventualmente, los efectos indirectos secundarios, acumulativos, a corto, medio y largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos del proyecto».

*Directiva 2006/118/CE*

- 12 El artículo 3, apartado 1, 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 (DO 2006, L 372, p. 19), establece lo siguiente:
- «A efectos de la evaluación del estado químico de una masa de agua subterránea o un grupo de masas de agua subterránea con arreglo al punto 2.3 del Anexo V de la [Directiva 2000/60], los Estados miembros utilizarán los criterios siguientes:
- a) las normas de calidad de las aguas subterráneas recogidas en el Anexo I;
  - b) los valores umbral que establezcan los 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, dentro del territorio de un Estado miembro, 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.

Los valores umbral de las aguas subterráneas aplicables a un buen estado químico se basarán en la protección de la masa de agua subterránea, de conformidad con los puntos 1, 2 y 3 de la parte A del Anexo II, con especial atención a su impacto e interrelación en las aguas de superficie asociadas y en los ecosistemas terrestres directamente dependientes de ellas, así como en los humedales, y tendrán en cuenta, entre otras cosas, los conocimientos en materia de toxicidad para el ser humano y el medio ambiente.»

13 El artículo 4 de la misma Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros seguirán el procedimiento descrito en el apartado 2 para evaluar el estado químico de una masa de agua subterránea. Si procede, los Estados miembros podrán agrupar distintas masas de agua subterránea cuando apliquen este procedimiento, con arreglo al Anexo V de la [Directiva 2000/60].

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

- a) de acuerdo con los resultados de seguimiento pertinentes, se demuestre que se cumplen las condiciones fijadas en el cuadro 2.3.2 del Anexo V de la [Directiva 2000/60]; o
- b) no se superen los valores de las normas de calidad de las aguas subterráneas recogidas en el Anexo I ni los valores umbral correspondientes establecidos con arreglo al artículo 3 y al Anexo II, en ninguno de los puntos de control en dicha masa de agua subterránea o grupo de masas de agua subterránea; o
- c) se supere el valor de una norma de calidad de las aguas subterráneas o un valor umbral en uno o más puntos de control, pero una investigación adecuada con arreglo al Anexo III confirme que:
  - i) sobre la base de la evaluación mencionada en el punto 3 del Anexo III, se considere que la concentración de contaminantes que exceda las normas de calidad de las aguas subterráneas o los valores umbral no presenta un riesgo significativo para el medio ambiente, teniendo en cuenta, cuando proceda, la extensión de toda la masa de agua subterránea afectada;
  - ii) se cumplen las demás condiciones de buen estado químico de las aguas subterráneas establecidas en el cuadro 2.3.2 del Anexo V de la [Directiva 2000/60], con arreglo al punto 4 del Anexo III de la presente Directiva;
  - iii) para las masas de agua subterránea determinadas con arreglo al apartado 1 del artículo 7 de la [Directiva 2000/60], se cumplen los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 7 de dicha Directiva, con arreglo al punto 4 del Anexo III de la presente Directiva;
  - iv) la contaminación no ha deteriorado de manera significativa la capacidad de la masa de agua subterránea o de una masa dentro del grupo de masas de agua subterránea para atender los diferentes usos.

3. La elección de los lugares de control de las aguas subterráneas deberá cumplir los requisitos establecidos en el punto 2.4 del Anexo V de la [Directiva 2000/60], en virtud del cual deberán designarse de modo que proporcionen una apreciación coherente y amplia del estado químico de las aguas subterráneas y que aporten datos de control representativos.

4. Los Estados miembros publicarán un resumen de la evaluación del estado químico de las aguas subterráneas en los planes hidrológicos de cuenca de acuerdo con el artículo 13 de la [Directiva 2000/60].

Dicho resumen, que se elaborará por demarcación hidrográfica o la parte de la demarcación hidrográfica internacional correspondiente al territorio de un Estado miembro, incluirá asimismo una explicación referente a la forma en que se han tenido en cuenta en la evaluación final los excesos respecto a las normas de calidad de las aguas subterráneas o a los valores umbral registrados en los puntos de control.

5. Cuando una masa de agua subterránea haya recibido la clasificación de buen estado químico con arreglo a la letra c) del apartado 2, los Estados miembros, de conformidad con el artículo 11 de la [Directiva 2000/60], adoptarán las medidas necesarias para proteger los ecosistemas acuáticos, los



ecosistemas terrestres y diferentes usos de las aguas subterráneas que dependen de la parte de la masa de agua subterránea representada por el punto o los puntos de control donde se haya excedido el valor de las normas de calidad de las aguas subterráneas o de los valores umbral.»

*Directiva 2000/60*

14 A tenor de los considerandos 23 a 26 y 37 de la Directiva 2000/60:

«(23) Son precisos principios comunes para coordinar los esfuerzos de los Estados miembros destinados a mejorar la protección de las aguas comunitarias en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, fomentar su uso sostenible, [...] proteger los ecosistemas acuáticos así como los ecosistemas terrestres y los humedales que dependen directamente de ellos, y salvaguardar y desarrollar los usos potenciales de las aguas comunitarias.

(24) La buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población.

(25) Han de establecerse definiciones comunes del estado del agua en términos cualitativos y, cuando atañe a la protección del medio ambiente, cuantitativos. Deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario.

(26) Los Estados miembros deben tratar de lograr el objetivo mínimo del buen estado de las aguas mediante la definición y aplicación de las medidas necesarias dentro de los programas integrados de medidas, teniendo en cuenta los requisitos comunitarios existentes. Debe mantenerse el buen estado de las aguas allí donde ya exista. Por lo que respecta a las aguas subterráneas, además de cumplirse los requisitos del buen estado, se deberá registrar e invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante.

[...]

(37) Los Estados miembros deben designar las aguas utilizadas para la captación de agua potable y velar por el cumplimiento de la Directiva 80/778/CEE del Consejo, 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)].»

15 El artículo 1 de la misma Directiva define su objeto en los términos siguientes:

«El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;

b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;

[...]

d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones; y

[...]

y que contribuya de esta forma a:

- garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo,
- reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas,

[...]».

16 El artículo 2 de la Directiva citada recoge las definiciones siguientes en sus puntos 2, 12, 19, 20, 25, 28, 31 y 33:

«2) “aguas subterráneas”: todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo;

[...]

12) “masa de agua subterránea”: un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos;

[...]

19) “estado de las aguas subterráneas”: 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;

20) “buen estado de las aguas subterráneas”: el estado alcanzado por una masa de agua subterránea cuando tanto su estado cuantitativo como su estado químico son, al menos, buenos;

[...]

25) “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;

[...]

28) “buen estado cuantitativo”: el estado definido en el cuadro 2.1.2 del anexo V;

[...]

31) “contaminante”: cualquier sustancia que pueda causar contaminación, en particular las sustancias enumeradas en el anexo VIII;

[...]

33) “contaminación”: 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 o para la calidad de los ecosistemas acuáticos, o de los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ecosistemas acuáticos, y que causen daños a los bienes materiales o deterioren o dificulten el disfrute y otros usos legítimos del medio ambiente.»

17 El artículo 4, apartado 1, letras a) y b), de esa misma Directiva reza como sigue:

«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,
  - iv) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias con arreglo a los apartados 1 y 8 del artículo 16 con objeto de reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias,

sin perjuicio de los acuerdos internacionales pertinentes mencionados en el artículo 1 que afecten a las partes implicadas;

- 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.

Las medidas para conseguir la inversión de la tendencia deberán aplicarse de conformidad con los apartados 2, 4 y 5 del artículo 17, teniendo en cuenta las normas aplicables establecidas en la legislación comunitaria pertinente, sin perjuicio de la aplicación de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8».

18 El artículo 4, apartado 4, letra c), de la Directiva 2000/60 establece lo siguiente:

«Los plazos establecidos en el apartado 1 podrán prorrogarse para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de agua, siempre que no haya nuevos deterioros del estado de la masa de agua afectada, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

[...]

c) que las prórrogas se limiten a un máximo de dos nuevas actualizaciones del plan hidrológico de cuenca, salvo en los casos en que las condiciones naturales sean tales que no puedan lograrse los objetivos en ese período».

19 El artículo 4, apartado 7, letras a) a d), de la misma Directiva reza como sigue:

«No se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando:

- el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o, en su caso, un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, o
- el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible,

y se cumplan las condiciones siguientes:

- a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;
- b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;
- c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y
- d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.»

20 El artículo 13, apartado 7, de la Directiva citada dispone lo siguiente:

«Los planes hidrológicos de cuenca se revisarán y actualizarán a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, y posteriormente cada seis años.»

21 El artículo 17 de esa misma Directiva, titulado «Estrategias para la prevención y el control de la contaminación de las aguas subterráneas», establece lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. El Parlamento Europeo y el Consejo [de la Unión Europea] adoptarán medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas. Dichas medidas tendrán por objetivo lograr el buen estado químico de las aguas subterráneas, de acuerdo con la letra b) del apartado 1 del

artículo 4, y serán adoptadas previa propuesta presentada por la Comisión [Europea] en los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con los procedimientos estipulados en el Tratado.

2. Al proponer medidas, la Comisión tendrá en cuenta los análisis efectuados de acuerdo con el artículo 5 y el anexo II. Estas medidas deberán proponerse con anterioridad si se dispusiera de los datos correspondientes, y deberán incluir:

a) los criterios para valorar el buen estado químico de las aguas subterráneas, de acuerdo con el punto 2.2 del anexo II y con los puntos 2.3.2 y 2.4.5 del anexo V;

[...]».

22 El punto 2.3 del anexo V de la Directiva 2000/60 versa sobre la evaluación del estado químico de las aguas subterráneas. El punto 2.3.1 de dicho anexo menciona los dos «parámetros para la determinación del estado químico» de las aguas subterráneas: la «conductividad» y las «concentraciones de contaminantes».

23 El punto 2.3.2 del anexo V de la misma Directiva define el «buen estado químico» de las aguas subterráneas de la manera siguiente:

«Definición del buen estado químico de las aguas subterráneas

| Indicadores: | Buen estado   |
|--------------|---|
| General:     | La masa de agua subterránea tendrá una composición química tal que las concentraciones de contaminantes: <ul style="list-style-type: none"><li>– como se especifica a continuación, no presenten efectos de salinidad u otras intrusiones,</li><li>– no rebasen las normas de calidad aplicables en virtud de otras normas comunitarias pertinentes de acuerdo con el artículo 17,</li><li>– no sean de tal naturaleza que den lugar a que la masa no alcance los objetivos medioambientales especificados en el artículo 4 para las aguas superficiales asociadas ni originen disminuciones significativas de calidad ecológica o química de dichas masas ni daños significativos a los ecosistemas terrestres asociados que dependan directamente de la masa de agua subterránea.</li></ul> |
| [...]        | [...]»  |

24 El punto 2.4 del anexo V de la Directiva citada versa sobre el seguimiento del estado químico de las aguas subterráneas y establece en particular en su punto 2.4.1 que «la red de seguimiento estará diseñada de modo que proporcione una apreciación coherente y amplia del estado químico de las aguas subterráneas de cada cuenca y detecte la presencia de tendencias al aumento prolongado de contaminantes inducidas antropogénicamente».

25 El punto 2.4.5 del anexo V de esa misma Directiva versa sobre la interpretación y la presentación del estado químico de las aguas subterráneas. Reza como sigue:

«Al evaluar el estado, los resultados de cada punto de control en una masa de agua subterránea se globalizarán para la totalidad de la masa. Sin perjuicio de las Directivas correspondientes, para que una masa de agua subterránea alcance un buen estado, en lo referente a los parámetros químicos para los que se han fijado normas de calidad medioambiental en la legislación comunitaria:

- se calculará el valor promedio de los resultados del control obtenidos en cada punto de la masa o grupo de masas, y
- de acuerdo con el artículo 17, dichos valores promedio se utilizarán para demostrar la conformidad con el buen estado químico de las aguas subterráneas.

Sin perjuicio de lo establecido en el punto 2.5, los Estados miembros facilitarán un mapa del estado químico de las aguas subterráneas codificado por colores como se indica a continuación:

Buen estado: verde

Mal estado: rojo

[...]

Dichos mapas se incluirán en el plan hidrológico de cuenca.»

### ***Derecho alemán***

26 El artículo 46 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley de Procedimiento Administrativo), de 23 de enero de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102), se refiere a los efectos de los vicios procedimentales y dispone lo siguiente:

«No se podrá solicitar la anulación de un acto administrativo que no sea nulo de pleno Derecho en virtud del artículo 44 cuando dicha solicitud se base exclusivamente en que se adoptó con infracción de reglas de procedimiento, de forma o de competencia territorial y sea evidente que dicha infracción no ha influido en el fondo de la decisión.»

27 El artículo 4 de la *Umweltrechtsbehelfsgesetz* (Ley sobre Recursos en Materia de Medio Ambiente), de 7 de diciembre de 2006 (BGBl. 2006 I, p. 2816), en la redacción que se publicó el 23 de agosto de 2017 (BGBl. 2017 I, p. 3290), reza como sigue:

«(1) Podrá solicitarse la anulación de las decisiones de autorización de proyectos a las que se refiere el artículo 1, apartado 1, primer párrafo, puntos 1 a 2b, cuando:

1. se hayan omitido, y no se haya corregido posteriormente esa omisión,
  - a) la evaluación de efectos medioambientales exigida en virtud de las disposiciones de la *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* [(Ley sobre la Evaluación de Impacto Ambiental), de 24 de febrero de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 94)], [...] o
  - b) la comprobación previa, exigida en virtud de las disposiciones de la Ley sobre la Evaluación de Impacto Ambiental [...], de la necesidad de proceder en el caso concreto a una evaluación de efectos medioambientales,

2. no se haya producido, y no se haya corregido posteriormente esa omisión, la participación pública exigida con arreglo al artículo 18 de la Ley sobre la Evaluación de Impacto Ambiental o al artículo 10 de la Bundes-Immissionsschutzgesetz [(Ley Federal de Lucha contra la Contaminación)] o
3. se haya producido otro vicio procedimental que
  - a) no se haya subsanado posteriormente,
  - 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 posibilidad, cuando la exija la ley, de participar en la toma de decisiones; en tal participación se incluirá el acceso a documentos que deban facilitarse al público para su consulta.

[...]

(1a) A los vicios procedimentales no contemplados en el apartado 1 les será de aplicación el artículo 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Cuando el órgano jurisdiccional no pueda dilucidar si uno de los vicios procedimentales a que se refiere la frase anterior ha influido en la decisión en cuanto al fondo, se presumirá que sí lo ha hecho.

[...]

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

1. personas, al amparo del artículo 61, punto 1, de la Verwaltungsgerichtsordnung [(Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de 21 de enero de 1960 (BGBl. 1960 I, p. 17)], y asociaciones, al amparo del artículo 61, punto 2, de dicha Ley o
2. asociaciones que reúnan los requisitos del artículo 3, apartado 1, o del artículo 2, apartado 2.

El apartado 1, punto 3, será de aplicación a los recursos interpuestos por personas y asociaciones al amparo del punto 1 del presente apartado, si bien solo se podrá solicitar la anulación de una decisión si el vicio procedimental ha privado a los interesados de la posibilidad, cuando la exija la ley, de participar en la toma de decisiones.

[...]»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 28 Mediante resolución de 27 de septiembre de 2016 (en lo sucesivo, «decisión controvertida») el Distrito de Detmold (en lo sucesivo, «autoridad competente») aprobó a instancias del organismo encargado de la construcción de carreteras del Land de Renania del Norte-Westfalia el plan de construcción de un enlace entre la autopista A 33 y la carretera federal B 61, de entre tres y cuatro carriles y una longitud aproximada de 3,7 kilómetros.
- 29 La decisión autorizaba al promotor para evacuar el agua de lluvia que cayese sobre la carretera en tres masas de agua superficial o en las aguas subterráneas. Recogía numerosas disposiciones anejas para asegurar la protección de las aguas, tanto respecto del vertido del agua de lluvia en las aguas superficiales como respecto de su infiltración en las aguas subterráneas.

- 30 La documentación del proyecto en cuestión se puso a disposición pública entre el 30 de agosto y el 29 de septiembre de 2010. Aunque en la comunicación que precedió a la exposición al público se mencionaban los documentos referidos al tráfico, a la protección de especies y a la fauna, no sucedió lo mismo con los documentos referidos a la protección contra el ruido y al sistema de drenaje, omisión que suscitó determinadas objeciones del público.
- 31 Habida cuenta del procedimiento de consulta, el promotor decidió introducir diversas modificaciones en el plan, en particular sobre el drenaje del agua de lluvia. Elaboró además una «portada» en que se enumeraban los documentos puestos a disposición pública. Durante la nueva consulta, realizada entre el 19 de mayo y el 18 de junio de 2014, el público formuló nuevas objeciones.
- 32 Tras la autorización del proyecto en cuestión, los demandantes del litigio principal, cuyos inmuebles son objeto de expropiación, en algunos casos, o que, en otros, poseen dentro del perímetro del proyecto pozos domésticos para el abastecimiento privado de agua potable, interpusieron recurso contra la decisión controvertida ante el tribunal remitente, que es el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania). En ese contexto, dicho tribunal deberá hacer un análisis completo de la legalidad de la decisión.
- 33 Sobre ese particular el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) señala que antes de la autorización del plan de construcción no se realizó ninguna evaluación documentada sobre la protección de las masas de agua afectadas.
- 34 La autoridad competente ha afirmado que durante el procedimiento de autorización sí se efectuó una evaluación de las masas de agua afectadas. No obstante, no fue hasta el momento del procedimiento judicial cuando dicha autoridad presentó un informe técnico, de 48 páginas de extensión, sobre el drenaje de agua, en que se describían las masas de agua afectadas y las repercusiones del proyecto en sus aspectos cualitativos (en lo sucesivo, «Informe Técnico sobre el Drenaje de Agua»). Por ello, el tribunal remitente considera que durante el procedimiento de autorización no se informó suficientemente al público sobre las repercusiones medioambientales del proyecto, por lo que dicho procedimiento adolece de un vicio procedimental.
- 35 No obstante, según el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), tal vicio procedimental no acarrea la anulación de la decisión controvertida, puesto que no influyó en el sentido de la misma. En el presente caso, con arreglo al Derecho alemán aplicable, ese vicio procedimental solo puede ser invocado por demandantes individuales y únicamente puede tener como resultado la anulación de la decisión de autorización del plan si a esos mismos demandantes se les ha privado en realidad de la posibilidad de participar en la toma de decisiones.
- 36 A continuación, el tribunal remitente se pregunta si es ilícito que la comprobación de si se está cumpliendo la prohibición de deterioro de las masas de agua afectadas por un proyecto no se pueda efectuar hasta después de la adopción de la decisión de autorización. Estima que quizás la Directiva 2000/60 preceptúe que dicha evaluación se realice antes de ese momento, en un procedimiento administrativo transparente. A su juicio, ello supondría que las gestiones necesarias y la recopilación de la documentación exigida incumbieran no a los tribunales, en procedimientos judiciales, sino a las autoridades administrativas competentes.
- 37 El tribunal remitente estima que en caso de interpretarse la Directiva 2000/60 de ese modo le correspondería decidir si en el litigio principal ha de retomarse el procedimiento administrativo para proceder a una nueva consulta pública.
- 38 El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) entiende que, en ese contexto, resulta necesario aclarar si los documentos puestos a disposición pública al amparo del artículo 6 de la Directiva 2011/92 tienen que incluir por sistema un informe sobre el cumplimiento de



la normativa vigente en materia de calidad del agua. Estima que cuando un promotor procede a valorar la concurrencia de los requisitos establecidos por la Directiva 2000/60 debe considerarse que el informe que presenta a la autoridad competente es uno de los «principales informes» a efectos del artículo 6, apartado 3, letra b), de la Directiva 2011/92, por lo que debe poder accederse a él durante la fase de consulta pública.

- 39 No obstante, según la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), no siempre es necesario volver a dar participación al público: en el presente asunto, el Informe Técnico sobre el Drenaje de Agua se elaboró después de que se dictara la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), y, por ello, tras la fase de consulta pública. Expone que en este caso tan particular podría prescindirse de otra participación pública si los distintos documentos a que el público podía acceder antes de la autorización del proyecto cumplieran con dos requisitos. Por un lado, que incluyeran en esencia la misma información que un informe que analice las repercusiones del proyecto en el agua a la luz de los criterios establecidos por la Directiva 2000/60. Por otro lado, que los documentos disponibles llegaran a las mismas conclusiones que dicho informe.
- 40 Por otra parte, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) estima que la obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua recae a la vez sobre las aguas superficiales y sobre las aguas subterráneas y que la doctrina que para las aguas superficiales se deriva de la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), es extrapolable en gran medida a las aguas subterráneas. Considera que, no obstante, para dilucidar si se da o no deterioro del estado químico de una masa de agua subterránea la Directiva 2000/60 distingue únicamente entre «buen estado» y «mal estado». Además, entiende que, de conformidad con el punto 2.4.5. del anexo V de esa misma Directiva, no es relevante el deterioro de alcance local, salvo que afecte a la masa de agua en su totalidad.
- 41 Habida cuenta de la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), el tribunal remitente considera que existe deterioro del estado químico de una masa de agua subterránea en dos supuestos: si el proyecto implica exceder al menos uno de los indicadores de calidad del anexo V de la Directiva 2000/60 relativos a un parámetro aplicable o si se produce un incremento de la concentración de un contaminante que previamente ya estuviera excediendo el valor límite correspondiente.
- 42 En cuanto a los valores límite vigentes, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) estima que ha de remitirse a la Directiva 2006/118, pero que en el presente asunto no se registra deterioro alguno de las masas de agua subterránea.
- 43 Por último, el tribunal remitente considera que las obligaciones de evitar el deterioro y de mejorar el estado de las masas de agua a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 2000/60 no suponen que todos los miembros del público interesado por un proyecto y que aleguen la vulneración de sus derechos puedan impugnar las resoluciones que las incumplan, ya que, con arreglo al Derecho alemán aplicable, las demandas que presenten demandantes individuales únicamente serán admisibles cuando dichos demandantes invoquen la infracción de disposiciones cuyo objeto sea, al menos en parte, proteger sus propios derechos.
- 44 Para el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), las autoridades públicas tienen que cumplir tanto con la obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua como con la de mejorarlo. No obstante, en Derecho alemán dichas obligaciones no otorgan derechos subjetivos a los particulares que puedan verse afectados por las repercusiones de un proyecto relativo al agua: fijan objetivos de gestión del agua y simplemente sirven al interés público.

- 45 A juicio del tribunal remitente, de las sentencias de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683); de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), y de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), se deriva que basta con que las asociaciones ecologistas tengan la posibilidad de obligar a que se compruebe si se está cumpliendo la normativa medioambiental de la Unión que sirve al interés público. Afirma que esa concepción del derecho de recurso se corresponde con la del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 y el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.
- 46 Ello no obstante, el tribunal remitente entiende que de los considerandos 24 y 37 y del artículo 1, primer guion, de la Directiva 2000/60 se desprende que esta no solo protege el agua como componente del ecosistema sino que también lo hace para lograr el abastecimiento de agua potable a la población. A su juicio, por tanto, ha de considerarse que las obligaciones que fija contribuyen a la protección de la salud humana y que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447; de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, y de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987), las personas cuya salud se vea amenazada por la infracción de las disposiciones imperativas de una directiva deberían poder invocarlas ante el juez nacional competente.
- 47 El tribunal remitente deduce de lo anterior que no cabe descartar que los demandantes del litigio principal que disponen dentro del perímetro del proyecto en cuestión de pozos domésticos tengan derecho a invocar las infracciones de la prohibición de deterioro y del principio de mejora del estado de las masas de agua que establece la Directiva 2000/60 cuando su salud pueda verse amenazada por dichas infracciones.
- 48 Así las cosas, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 11, apartado 1, letra b), de la [Directiva 2011/92] 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 la toma de decisiones?
  - 2) a) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la [Directiva 2000/60] 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 pública prevista en el artículo 6 de la [Directiva 2011/92] 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 [Directiva 2000/60] 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 [Directiva 2000/60], 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 interesado 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 [Directiva 2000/60], 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?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Sobre la primera cuestión prejudicial***

- 49 Mediante su primera cuestión prejudicial el tribunal remitente desea averiguar si el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que permite que los Estados miembros establezcan que las solicitudes de anulación por vicios procedimentales de decisiones de autorización de proyectos solo sean admisibles si las irregularidades en cuestión privaron a los demandantes del derecho que les garantiza el artículo 6 de dicha Directiva a la participación en la toma de decisiones medioambientales.
- 50 La resolución de remisión indica que antes de su autorización el proyecto en cuestión (la construcción de un enlace de autopista) fue objeto de evaluación de impacto ambiental. Concretamente, podía tener repercusiones en el estado de las masas de agua superficial y subterránea situadas dentro del perímetro del proyecto, en especial por el drenaje del agua de lluvia. No obstante, antes de la adopción de la decisión controvertida no se dio acceso al público a la documentación referida a las repercusiones del proyecto en las aguas y al cumplimiento de las obligaciones que se derivan en particular del artículo 4 de la Directiva 2000/60. Por consiguiente, según el tribunal remitente, la autorización del proyecto en cuestión adolece de vicio procedimental.
- 51 La resolución de remisión indica asimismo que en el procedimiento de autorización del proyecto en cuestión se efectuó una evaluación de las masas de agua afectadas, sin que ello se documentara. El Informe Técnico sobre el Drenaje de Agua, que se refiere al análisis del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60, no se elaboró hasta después de la autorización del proyecto.
- 52 Por otra parte, el tribunal remitente destaca que el proyecto en cuestión cumple con la obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua (establecida en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60). Dado el aumento mínimo de las tasas de cloruro, que se mantendrá por debajo de los valores límite aplicables, es lógico pensar que el proyecto no acarreará un deterioro de la calidad de las aguas. En consecuencia, a juicio del tribunal remitente es evidente que el vicio procedimental que invocan los demandantes del litigio principal no influyó en el sentido de la decisión controvertida.
- 53 Es esta última premisa la que debe guiarnos a la hora de contestar a la primera cuestión prejudicial que se plantea al Tribunal de Justicia.
- 54 Procede recordar que, según el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del «público interesado», ya sea que tengan un interés suficiente, ya sea que sostengan que se ha producido 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 contra las decisiones, acciones y omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones de dicha Directiva para impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento.

- 55 En ese sentido, la admisibilidad de un recurso puede supeditarse al «interés suficiente» o a la existencia de un «menoscabo a un derecho», dependiendo de cuál de estos dos requisitos exija la legislación nacional (véase, en ese sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, apartado 33).
- 56 El artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2011/92 prevé que los Estados miembros determinen, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho.
- 57 Sobre ese particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los derechos subjetivos (es decir, los derechos individuales que según el Derecho nacional pueden calificarse de derechos subjetivos públicos) sean los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular para interponer un recurso judicial contra las decisiones, acciones u omisiones contemplados en el 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 (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), actualmente artículo 11 de la Directiva 2011/92 (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; de 16 de abril de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, apartado 40, y de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania, C-137/14, EU:C:2015:683, apartado 33).
- 58 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que, cuando un vicio procedimental no entraña consecuencias que puedan afectar al sentido de la decisión impugnada, no es posible considerar que el vicio menoscabe los derechos de quien lo invoca (véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros, C-72/12, EU:C:2013:712, apartado 49).
- 59 Así pues, tomando en consideración que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 concede a los Estados miembros un margen de maniobra apreciable para determinar qué constituye menoscabo de un derecho a los efectos del apartado 1, letra b), de dicho artículo, el Derecho nacional puede no reconocer ese menoscabo si se acredita que, habida cuenta de las circunstancias del caso, probablemente la decisión impugnada no habría sido distinta sin el vicio procedimental invocado (véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros, C-72/12, EU:C:2013:712, apartados 50 y 51).
- 60 Por lo tanto, una normativa nacional que supedite la admisibilidad del recurso de los particulares a que aleguen el menoscabo de un derecho y que, a la vez, permita que los particulares invoquen vicios procedimentales que afectan a la participación pública en la toma de decisiones aun cuando dicho vicio no haya influido en el sentido de la decisión en cuestión también abre la vía del recurso en casos en que el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/92 no lo exige.
- 61 Por consiguiente, cuando los vicios procedimentales no puedan modificar las decisiones de autorización de proyectos, el legislador nacional tendrá la posibilidad de supeditar la admisibilidad de los recursos de anulación por vicio procedimental de dichas decisiones a que ese vicio haya privado en realidad a los demandantes de su derecho a participar en la toma de decisiones.
- 62 En cualquiera de los casos, ha de indicarse además, tal como se destaca en el apartado 90, segundo guion, de esta sentencia, que si en el expediente que se pone a disposición del público no figuran los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto en el agua, no se le estará dando a dicho público la posibilidad de participar de manera provechosa en la toma de decisiones.

63 A la vista de todo lo anterior, ha de contestarse a la primera cuestión prejudicial planteada que el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que sí permite que los Estados miembros establezcan que, cuando los vicios procedimentales de que adolecen las decisiones de autorización de proyectos no puedan modificar el sentido de dichas decisiones, las solicitudes de anulación de las decisiones solo sean admisibles si las irregularidades en cuestión privaron a los demandantes del derecho que les garantiza el artículo 6 de dicha Directiva a la participación en la toma de decisiones medioambientales.

### *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

64 Mediante su segunda cuestión prejudicial el tribunal remitente desea averiguar si el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que obsta a que la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que establece pueda dejarse para después de la autorización de los proyectos.

65 En caso de respuesta positiva, el tribunal remitente desea averiguar si el artículo 6 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que la información que es obligatorio poner a disposición pública durante los procedimientos de autorización de proyectos tenga que incluir siempre documentos que supongan un análisis de cada proyecto a la luz de las obligaciones establecidas por la Directiva 2000/60.

66 En cuanto a la primera parte de la segunda cuestión prejudicial, nótese con carácter preliminar que las dudas del tribunal remitente recaen no solo sobre las obligaciones que establece el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 respecto de las aguas superficiales, sino también sobre las que establece la letra b) del mismo apartado respecto de las aguas subterráneas.

67 Según el artículo 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2000/60, el objeto de esta es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos.

68 Procede a ese respecto recordar que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 impone dos objetivos diferenciados, aunque intrínsecamente relacionados. Por un lado, conforme al artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial (obligación de prevenir el deterioro). Por otro lado, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), incisos ii) y iii), los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con objeto de alcanzar un «buen estado» a más tardar al final del año 2015 (obligación de mejora) (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 39).

69 El artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 establece respecto de las aguas subterráneas obligaciones que en gran medida son idénticas a las previstas para las superficiales. Por un lado, conforme al artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea (obligación de prevenir el deterioro). Por otro lado, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra b), inciso ii), los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua subterránea con objeto de alcanzar un «buen estado» a más tardar al final del año 2015 (obligación de mejora).

70 Por tanto, y tal como señaló el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, los objetivos que establece la Directiva 2000/60 son similares para las aguas superficiales y para las aguas subterráneas.

- 71 Sobre ese extremo ha de recordarse que el objetivo de la Directiva 2000/60 es lograr mediante una acción coordinada un «buen estado» para todas las aguas superficiales y subterráneas de la Unión Europea en el año 2015. Tanto la obligación de mejora del estado de las masas de agua como la obligación de prevenir su deterioro tienen como finalidad el logro de ese objetivo cuantitativo (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartados 37, 38 y 41).
- 72 Además, de la literalidad, sistemática y finalidad del artículo 4 de la Directiva 2000/60 se deduce que, al igual que sucede con las obligaciones establecidas en su apartado 1, letra a), respecto de las aguas superficiales, que, tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 43), son de carácter vinculante, las establecidas en su apartado 1, letra b), respecto de las aguas subterráneas también lo son.
- 73 De ello resulta que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva.
- 74 El artículo 4 de la Directiva 2000/60 no contiene únicamente obligaciones de planificación a más largo plazo establecidas en planes hidrológicos y programas de medidas, sino que se refiere también a los proyectos concretos, a los que les es asimismo de aplicación la prohibición de deterioro de las masas de agua. Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a denegar la autorización de proyectos cuando estos puedan deteriorar el estado de las masas de agua afectadas o poner en peligro el logro de un «buen estado» de las masas de agua superficial o subterránea, sin perjuicio de las excepciones que también establece ese mismo artículo 4 (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartados 47, 48 y 50).
- 75 Concretamente, y tal como tiene declarado el Tribunal de Justicia, cuando un proyecto pueda causar efectos negativos para el agua solo podrá ser autorizado si concurren los requisitos previstos en el artículo 4, apartado 7, letras a) a d), de la Directiva mencionada. Las autoridades nacionales competentes para autorizar un proyecto están obligadas a comprobar que concurren dichos requisitos antes de aprobar una autorización de este tipo, sin perjuicio del control judicial que proceda (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de junio de 2017, Folk, C-529/15, EU:C:2017:419, apartados 36 y 39).
- 76 De lo anterior se deduce que durante el procedimiento de autorización de los proyectos, y por tanto antes de la toma de decisión, las autoridades competentes quedan obligadas por el artículo 4 de la Directiva 2000/60 a comprobar si cada proyecto puede causar en el agua efectos negativos que resulten contrarios a las obligaciones de evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua superficial y subterránea. En consecuencia, dicha disposición sí obsta a que la comprobación en cuestión se deje para después de ese momento.
- 77 En cuanto a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial, que se refiere a la información que es obligatorio poner a disposición pública antes de la autorización del proyecto, procede recordar que el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 impone que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y a los que se refiere el artículo 4 de la misma Directiva, en relación con sus anexos I o II, sean sometidos a evaluación de impacto ambiental antes de que se otorgue la autorización (sentencia de 28 de febrero de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, apartado 24).

- 78 El carácter previo de tal evaluación se justifica por la necesidad de que, en la toma de decisión, la autoridad competente tenga en cuenta lo antes posible las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y de decisión, con el objetivo de evitar, desde el principio, causar contaminación o daños, más que de combatir posteriormente sus efectos (sentencia de 28 de febrero de 2018, *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, apartado 25).
- 79 El artículo 3 de la Directiva 2011/92 enumera los factores que se tendrán en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de un proyecto. De conformidad con la letra b) de ese artículo, es necesario identificar, describir y evaluar de forma apropiada los efectos directos e indirectos de un proyecto en el suelo, agua, aire, clima y paisaje.
- 80 Entre los datos que el promotor proporcionará en todo caso a la autoridad que deba adoptar la decisión estarán, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, letras b) y c), de la Directiva 2011/92, una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir y, si fuera posible, compensar los efectos adversos significativos, aparte de los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente.
- 81 Por ello, a la luz del artículo 3, letra b), de la Directiva 2011/92, teniendo en cuenta el carácter imperativo de la comprobación que se efectuará con arreglo a la Directiva 2000/60 (que se ha recordado en los apartados 74 a 76 de esta sentencia) y la importancia que esa misma Directiva otorga a la protección de las aguas, resulta obligado declarar que la información a que se refiere el artículo 5, apartado 3, letras b) y c), de la Directiva 2011/92 deberá contener los datos necesarios para evaluar las repercusiones de los proyectos en el estado de la masas de agua afectadas en función de los criterios y obligaciones establecidos en especial en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60.
- 82 Por otra parte, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2011/92 indica que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para que el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el anexo IV de dicha Directiva, en la medida en que esa información sea relevante para evaluar el impacto de un determinado proyecto, y siempre que sea razonable exigírsela a un actor privado. De conformidad con el punto 4 del anexo mencionado, esa información incluirá una descripción de los efectos directos, indirectos, secundarios, acumulativos, a corto, a medio y a largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos, del proyecto que se deban, entre otras cosas, a la utilización de recursos naturales y a la emisión de contaminantes.
- 83 De conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/92, toda la información recogida de ese modo se pondrá a disposición del público interesado dentro de unos plazos razonables.
- 84 Teniendo en cuenta los razonamientos anteriores, procede concluir que con arreglo a la Directiva 2011/92, y concretamente sus artículos 3, 5 y 6, la información puesta a disposición pública para ser consultada antes de la autorización de los proyectos deberá contener los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto en el agua en función de los criterios y obligaciones establecidos en especial en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60.
- 85 Además, aunque no cabe deducir de los artículos 5 y 6 de la Directiva 2011/92 que los datos que permitan evaluar las repercusiones de los proyectos en el agua tengan que figurar en un único documento (como puede ser un informe, sea o no de carácter técnico), el público interesado deberá, tal como exige el artículo 6, apartados 4 y 6, de dicha Directiva, tener la posibilidad real de participar en la toma de decisiones y prepararse adecuadamente para ello.
- 86 Por lo tanto, gracias a los datos del expediente que se ponga a su disposición, el público deberá tener una visión precisa de las repercusiones del proyecto en el estado de las masas de agua afectadas, de tal manera que pueda comprobar si se cumplen las obligaciones que se derivan en particular del artículo 4

de la Directiva 2000/60. En especial, los datos proporcionados deberán mostrar si a la luz de los criterios fijados por dicha Directiva el proyecto en cuestión puede dar lugar al deterioro de alguna masa de agua.

- 87 En cualquiera de los casos, ni un expediente incompleto ni una serie de datos desperdigados sin coherencia entre muchos documentos permiten que el público interesado participe de forma provechosa en la toma de decisiones, por lo que no cumplen con los requisitos que se derivan del artículo 6 de la Directiva 2011/92.
- 88 Por otra parte, conforme al artículo 5, apartado 3, letra e), de la Directiva 2011/92 corresponderá al promotor elaborar un «resumen no técnico» de la información contemplada en las letras a) a d) de ese mismo apartado 3, lo cual incluye los datos necesarios para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, letra a), de la misma Directiva ese resumen se pondrá asimismo a disposición pública.
- 89 En el caso de autos corresponderá al tribunal remitente comprobar si el expediente al que pudo acceder el público antes de la autorización del proyecto cumple con todos los requisitos que, según se ha precisado en esta sentencia, se derivan del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/92, en relación con su artículo 5, apartados 1 y 3.
- 90 A la vista de todo lo anterior, ha de contestarse a la segunda cuestión planteada que:
- El artículo 4 de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que obsta a que la comprobación por parte de las autoridades competentes del cumplimiento de las obligaciones que establece, entre las que está la de evitar el deterioro del estado de las masas de agua afectadas por cada proyecto, tanto superficial como subterránea, pueda dejarse para después de la autorización del proyecto.
  - El artículo 6 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que la información que es obligatorio poner a disposición pública durante los procedimientos de autorización de proyectos tiene que incluir los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto en el agua en función de los criterios y obligaciones establecidos en especial en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60.

### ***Sobre la tercera cuestión prejudicial***

- 91 Mediante su tercera cuestión prejudicial el tribunal remitente desea averiguar si el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que se considerará que existe deterioro del estado químico de la masa de agua subterránea desde que el proyecto en cuestión implique exceder al menos una norma de calidad medioambiental relativa a un parámetro. Desea averiguar asimismo si ha de considerarse que se da dicho deterioro en el caso de un incremento previsible de la concentración de algún contaminante cuando se haya excedido ya el valor límite aplicable con respecto a dicho contaminante.
- 92 Procede recordar que en su sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 70), el Tribunal de Justicia declaró que la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad a que se refiere el anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua en su conjunto. Si el indicador de calidad afectado figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de la masa de agua superficial a los efectos de esa misma disposición.



- 93 Tal como señaló el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, es cierto que, a diferencia de las masas de agua superficial (para las cuales la Directiva 2000/60 establece una escala de cinco grados de estado ecológico), en relación con el estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterránea la misma Directiva solo hace distinción entre «buen estado» y «mal estado». Su artículo 2, puntos 25 y 28, señala que dicha clasificación se efectúa gracias a los cuadros que figuran en los puntos 2.1.2 y 2.3.2 de su anexo V.
- 94 No obstante, procede señalar que, a pesar de la existencia de esas diferencias en la manera de determinar el estado de las masas de agua en función de que se trate de agua superficial o subterránea, el alcance de la expresión «deterioro del estado» se determina por unos mismos principios con independencia del tipo de agua de que se trate.
- 95 Y es que, como se ha expuesto en los apartados 68 a 72 de esta sentencia, los objetivos que fija la Directiva 2000/60 para el agua superficial y para el agua subterránea y las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva para ambos tipos de agua son en gran medida idénticos.
- 96 En concreto, así sucede con la obligación de evitar el deterioro del estado de las aguas que se establece en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 por lo que respecta a las aguas superficiales y en el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), por lo que respecta a las aguas subterráneas. Ninguna de estas dos disposiciones remite a la clasificación que el anexo V de la Directiva establece para esos tipos de agua, de modo que el de «deterioro del estado» de las aguas es un concepto de carácter global (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 61).
- 97 Además, el Tribunal de Justicia tiene declarado que, si las clases establecidas en el anexo V de la Directiva 2000/60 resultaran determinantes a la hora de comprobar si existe degradación, tras la clasificación de una masa de agua superficial en la clase de estado más baja ya no sería jurídicamente posible una nueva degradación de esta. Sin embargo, habida cuenta de la propia finalidad de la Directiva 2000/60, las masas de agua que se encuentran en mal estado merecen una particular atención en el marco de la gestión de aguas (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 63).
- 98 *Mutatis mutandis*, lo mismo se aplica a las aguas subterráneas.
- 99 En ese contexto, procede asimismo tener en cuenta el artículo 4, apartado 5, letra c), de la Directiva 2000/60, que establece expresamente una prohibición de cualquier deterioro adicional en relación con las masas de agua superficial y subterránea muy modificadas, respecto de las cuales los Estados miembros pueden fijar la realización de objetivos medioambientales menos rigurosos (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 64).
- 100 De acuerdo con ello, ha de interpretarse el concepto de «deterioro del estado» de las aguas mediante referencia tanto a un indicador de calidad como a una sustancia. Así pues, la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua conservará todo su efecto útil siempre que incluya cualquier cambio que pueda poner en riesgo el cumplimiento del objetivo principal de la Directiva 2000/60 (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 66).
- 101 Por otra parte, por lo que se refiere a los criterios que permitan declarar el deterioro del estado de una masa de agua, ha de recordarse que del sistema del artículo 4 de la Directiva 2000/60, y en particular de sus apartados 6 y 7, 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 que se está incumpliendo la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser tan bajo como sea posible (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 67).

- 102 Por lo que atañe en concreto a la determinación del estado químico de las masas de agua subterránea, el punto 2.3.1 del anexo V de la Directiva 2000/60 señala que los parámetros relevantes son la conductividad de las aguas y la concentración de contaminantes. El cuadro del punto 2.3.2 del anexo fija los indicadores de calidad que han de tenerse en cuenta para cada parámetro a la hora de dilucidar si el estado químico de una masa de agua es «bueno» o «malo».
- 103 Por un lado, por lo que atañe a la concentración de contaminantes, la mencionada determinación se basa en tres indicadores de calidad. En primer lugar, que las concentraciones de contaminantes no presenten efectos de salinidad u otras intrusiones. En segundo lugar, que dichas concentraciones no rebasen las normas de calidad aplicables en virtud de otras normas de la Unión pertinentes de acuerdo con el artículo 17 de la Directiva 2000/60. En tercer y último lugar, que las concentraciones de contaminantes en la masa de agua subterránea no impidan que se alcancen los objetivos medioambientales especificados en el artículo 4 de la misma Directiva para las aguas superficiales asociadas ni originen disminuciones significativas de calidad ecológica o química de dichas masas ni daños significativos a los ecosistemas terrestres asociados que dependen directamente de la masa de agua subterránea.
- 104 Por otro lado, en lo que se refiere a la conductividad, importa únicamente que sus cambios no sean indicativos de salinidad o de otras intrusiones en la masa de agua subterránea.
- 105 Dado que el punto 2.3.2 del anexo V de la Directiva 2000/60 remite a las normas de calidad aplicables en virtud de otras normas de la Unión pertinentes de acuerdo con el artículo 17 de la misma Directiva, ha de señalarse que este artículo prevé la adopción por el legislador de la Unión de medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas, que incluirán en particular criterios para valorar el buen estado químico de estas, de acuerdo con el punto 2.2 de su anexo II y con los puntos 2.3.2 y 2.4.5 de su anexo V. Basándose en ello el legislador de la Unión adoptó la Directiva 2006/118.
- 106 Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118, a efectos de la evaluación del estado químico de una masa de agua subterránea, los Estados miembros utilizarán, por un lado, las normas de calidad de las aguas subterráneas que figuran en el anexo I de la misma Directiva y, por otro lado, los valores umbral que establezcan los Estados miembros de conformidad con el anexo II de la Directiva, en particular, para los contaminantes que, dentro del territorio de un Estado miembro, se hayan identificado como elementos que contribuyen a la caracterización de masas de agua subterránea en riesgo.
- 107 En consecuencia, las normas de calidad y los valores umbral mencionados constituyen a efectos del punto 2.3.2 del anexo V de la Directiva 2000/60 un indicador de calidad que permite valorar uno de los parámetros determinantes a la hora de calificar el estado de una masa de agua subterránea, cual es la concentración de contaminantes.
- 108 Como, según se ha recordado en el apartado 100 de esta sentencia, ha de interpretarse el concepto de «deterioro del estado» de las aguas mediante referencia a un indicador de calidad o a una sustancia y, según indica el apartado 101 de esta sentencia, el umbral por encima del que se declara que se está incumpliendo de la obligación de evitar el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser tan bajo como sea posible, procede declarar que el incumplimiento de alguno de los indicadores de calidad a que se refiere el punto 2.3.2 del anexo V de la Directiva 2000/60 constituye «deterioro» del estado químico de la masa de agua subterránea afectada.

- 109 Concretamente, existirá incumplimiento de la obligación de evitar el deterioro del estado de la masa de agua subterránea en cuanto se rebasen, a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118, alguna norma de calidad o algún valor umbral.
- 110 Además, por los motivos mencionados en el apartado 108 de esta sentencia y a la luz en particular de los razonamientos que se han recordado en el apartado 97, constituirá también «deterioro» cualquier incremento ulterior de concentración de un contaminante que habida cuenta del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118 rebase ya una norma de calidad medioambiental o un valor umbral fijados por el Estado miembro.
- 111 Por otra parte, para contestar a lo planteado por el tribunal remitente acerca de la toma en consideración de las modificaciones de alcance local en la concentración de contaminantes al comprobar si existe deterioro del estado químico de una masa de agua, ha de señalarse que el punto 2.4 del anexo V de la Directiva 2000/60 fija los criterios principales para el seguimiento del estado químico de las aguas subterráneas. En el punto 2.4.5 de dicho anexo, que menciona explícitamente el tribunal remitente, figuran determinados requisitos de interpretación y presentación.
- 112 Si bien esta última disposición establece que la calificación de «bueno» o «malo» del estado químico de una masa de agua subterránea se efectuará juntando los resultados de los distintos puntos de control de la masa de agua, de ello no se deduce que para poder declarar que existe deterioro de dicho estado tenga que verse afectada toda la masa.
- 113 En especial del papel y la importancia de cada lugar de control dentro del sistema de seguimiento de la calidad de las aguas subterráneas que establece la Directiva 2000/60 (en particular en el punto 2.4 del anexo V) se desprende que el incumplimiento de un indicador de calidad en un solo punto de control basta para que proceda declarar que a efectos del artículo 4, apartado 1, de la Directiva existe deterioro del estado de la masa de agua subterránea.
- 114 Ello se debe a que de conformidad con el punto 2.4 del anexo V de esa misma Directiva la ubicación de los puntos de control deberá proporcionar una apreciación coherente y amplia del estado químico de las aguas subterráneas de cada cuenca. Para ello, la disposición establece distintos criterios de selección de los lugares de control, que, según confirma el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2006/118, deberán aportar datos de control representativos.
- 115 Así pues, el incumplimiento de un indicador de calidad en un solo punto de control indicará que a efectos del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 existe deterioro del estado químico de al menos una parte significativa de una masa de agua subterránea.
- 116 Además, aunque en virtud del artículo 4, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/118 es posible considerar que una masa de agua subterránea tiene un buen estado químico pese a haberse excedido el valor de alguna norma de calidad de las aguas subterráneas o algún valor umbral en uno o más puntos de control, el apartado 5 del mismo artículo exige que en dicho supuesto los Estados miembros, de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2000/60, adopten las medidas necesarias para proteger los ecosistemas acuáticos, los ecosistemas terrestres y diferentes usos de las aguas subterráneas que dependen de la parte de la masa de agua subterránea representada por ese punto o puntos.
- 117 Las medidas que son objeto del artículo 11 de la Directiva 2000/60 incluyen la elaboración de programas con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 4 de esa misma Directiva.
- 118 Por lo tanto, cuando se incumpla un indicador de calidad en un solo punto de control de una masa de agua subterránea deberá declararse que a efectos del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 existe deterioro del estado químico de dicha masa.

119 A la vista de todo lo anterior, ha de contestarse a la tercera cuestión prejudicial planteada que el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que se considerará que existe deterioro del estado químico de la masa de agua subterránea desde que el proyecto en cuestión implique, bien exceder, a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118, al menos una norma de calidad o un valor umbral, bien un incremento previsible de la concentración de algún contaminante cuando se haya excedido ya el valor límite aplicable con respecto a dicho contaminante. Los valores medidos en cada punto de control se tendrán en cuenta de manera individual.

### ***Sobre la cuarta cuestión prejudicial***

120 Mediante su cuarta cuestión prejudicial el tribunal remitente desea averiguar en esencia si, a la luz del artículo 19 TUE y el artículo 288 TFUE, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que los miembros del público interesado por cada proyecto deben poder invocar ante los tribunales nacionales competentes el incumplimiento de las obligaciones de evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua.

121 A ese respecto, procede recordar que, 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 dichas directivas imponen (sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartado 30 y jurisprudencia citada).

122 En especial, 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 a los justiciables 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 (sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartado 31 y jurisprudencia citada).

123 De ello el Tribunal de Justicia ha deducido que al menos las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por el incumplimiento de las disposiciones de una directiva medioambiental 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 (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartado 32).

124 Según indica sobre ese particular el tribunal remitente, determinados demandantes del litigio principal estiman en su recurso que el proyecto puede deteriorar el estado de la masa de agua subterránea que nutre a los pozos domésticos de que se valen para obtener agua potable. En cambio, ni la información que contiene la resolución de remisión ni las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia acreditan que las masas de agua superficial que también pueden resultar afectadas por el proyecto sean relevantes para los demandantes del litigio principal. Siendo ello así, los demandantes del litigio principal no se verían afectados, en caso de producirse, por el incumplimiento de las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60, por lo que el análisis del Tribunal de Justicia versará exclusivamente sobre su artículo 4, apartado 1, letra b), que se refiere a las aguas subterráneas.

125 Con objeto de determinar si unas personas tales como los demandantes en el litigio principal resultan directamente afectadas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60, procede tener en cuenta la finalidad de esta y la

literalidad de la disposición pertinente de dicha Directiva cuya correcta aplicación se reclama ante el tribunal remitente (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartado 35).

- 126 A tal respecto, el apartado 71 de esta sentencia indica que el objetivo de la Directiva 2000/60 es lograr mediante una acción coordinada un «buen estado» para todas las aguas superficiales y subterráneas de la Unión Europea en el año 2015. Tanto la obligación de mejorar del estado de las masas de agua como la obligación de prevenir su deterioro tienen como finalidad el logro de ese objetivo cuantitativo.
- 127 Tal como indica el artículo 1, primer guion, de la Directiva 2000/60, el objetivo mencionado contribuye, por lo que atañe en concreto a las aguas subterráneas, a garantizar el suministro suficiente de agua subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo.
- 128 Por lo tanto, procede declarar que la Directiva 2000/60, por su finalidad y por las obligaciones que para lograrla establece su artículo 4, apartado 1, letra b), persigue asimismo el objetivo concreto de proteger el agua subterránea como recurso para la explotación por el ser humano.
- 129 Tal interpretación de los objetivos de la Directiva 2000/60 se ve corroborada por su artículo 1, letra d) y segundo guion, a la luz de su artículo 2, punto 33.
- 130 A tenor de su artículo 1, letra d) y segundo guion, el marco normativo que fija la Directiva 2000/60 está destinado a lograr progresivamente una reducción significativa de la contaminación de las aguas subterráneas y a evitar nuevas contaminaciones. Conforme a su artículo 2, punto 33, la contaminación de las aguas es consecuencia de la introducción en ellas de cualesquiera sustancias que puedan ser perjudiciales para la salud humana o para la calidad de los ecosistemas acuáticos, de modo que dificulten el disfrute del medio ambiente, y más concretamente de las aguas, o su uso legítimo.
- 131 Por tanto, del artículo 1, letra d) y segundo guion, de la Directiva 2000/60, en relación con su artículo 2, punto 33, resulta que la reducción y la prevención de la contaminación tienen por objeto en particular permitir un uso legítimo de las aguas subterráneas.
- 132 Las personas que tengan derecho a extraer y utilizar aguas subterráneas estarán procediendo a dicho uso legítimo. Por consiguiente, se verán directamente afectadas por el incumplimiento de las obligaciones de mejora y prevención del deterioro del estado de las masas de agua subterránea que nutren los puntos en los que extraen dicha agua y existirá la posibilidad que dicho incumplimiento dificulte la explotación que realizan (véase, por analogía, la sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartados 40 y 42).
- 133 Teniendo en cuenta la diversidad de utilizaciones de las aguas subterráneas contempladas en los artículos 1, primer guion, y 2, punto 33, de la Directiva 2000/60, el hecho de que rebasar a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118 alguna norma de calidad o algún valor umbral 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 (véase, por analogía, la sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartado 41).
- 134 Por lo tanto, en la medida en que los demandantes del litigio principal estén usando legalmente el agua subterránea en cuestión, se verán directamente afectados por el incumplimiento de esas obligaciones.
- 135 A la vista de todo lo anterior, ha de contestarse a la cuarta cuestión prejudicial planteada que, a la luz del artículo 19 TUE y el artículo 288 TFUE, los artículos 1, letra b) y primer guion, y 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que los miembros del público

interesado por cada proyecto deben poder invocar ante los tribunales nacionales competentes el incumplimiento de las obligaciones de evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua cuando se vean directamente afectados por dicho incumplimiento.

### **Costas**

- <sup>136</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 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, debe interpretarse en el sentido de que permite que los Estados miembros establezcan que, cuando los vicios procedimentales de que adolecen las decisiones de autorización de proyectos no puedan modificar el sentido de dichas decisiones, las solicitudes de anulación de las decisiones solo sean admisibles si las irregularidades en cuestión privaron a los demandantes del derecho que les garantiza el artículo 6 de dicha Directiva a la participación en la toma de decisiones medioambientales.
- 2) El artículo 4 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 obsta a que la comprobación por parte de las autoridades competentes del cumplimiento de las obligaciones que establece, entre las que está la de evitar el deterioro del estado de las masas de agua afectadas por cada proyecto, tanto superficial como subterránea, pueda dejarse para después de la autorización del proyecto.

El artículo 6 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que la información que es obligatorio poner a disposición pública durante los procedimientos de autorización de proyectos tiene que incluir los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto en el agua en función de los criterios y obligaciones establecidos en especial en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60.

- 3) El artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que se considerará que existe deterioro del estado químico de la masa de agua subterránea desde que el proyecto en cuestión implique, bien exceder, a efectos del artículo 3, apartado 1, 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, al menos una norma de calidad o un valor umbral, bien un incremento previsible de la concentración de algún contaminante cuando se haya excedido ya el valor límite aplicable con respecto a dicho contaminante. Los valores medidos en cada punto de control se tendrán en cuenta de manera individual.
- 4) A la luz del artículo 19 TUE y el artículo 288 TFUE, los artículos 1, letra b) y primer guion, y 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que los miembros del público interesado por cada proyecto deben poder invocar ante los tribunales nacionales competentes el incumplimiento de las obligaciones de evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua cuando se vean directamente afectados por dicho incumplimiento.

Firmas