



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. ATHANASIOS RANTOS  
presentadas el 13 de enero de 2022<sup>1</sup>

**Asunto C-525/20**

**Association France Nature Environnement**  
**contra**  
**Premier ministre (Primer Ministro, Francia),**  
**Ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministra de Transición Ecológica y**  
**Solidaria, Francia)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2000/60/CE — Marco de actuación de la Unión Europea en el ámbito de la política de aguas — Artículo 4, apartado 1, letra a) — Objetivos medioambientales relativos a las aguas superficiales — Obligación de los Estados miembros de no autorizar un proyecto que pueda provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial — Concepto de “deterioro” del estado de una masa de agua superficial — Modalidades de evaluación — Artículo 4, apartados 6 y 7 — Excepción a la prohibición de deterioro — Condiciones — Programa o proyecto con repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo sobre el estado de una masa de agua»

## I. Introducción

1. Como señala el primer considerando de la Directiva 2000/60/CE,<sup>2</sup> «el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal». Con el calentamiento global,<sup>3</sup> la necesidad de garantizar la protección de este bien común en la Unión Europea reviste una importancia todavía mayor.

2. Esta Directiva proporciona el marco general en el que las autoridades de la Unión, nacionales y regionales pueden definir políticas de aguas integradas y coherentes.<sup>4</sup> A este respecto, uno de los objetivos de dicha Directiva es prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial en la Unión.

<sup>1</sup> Lengua original: francés

<sup>2</sup> Directiva 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; corrección de errores en DO 2021, L 158, p. 23).

<sup>3</sup> Véanse, sobre los efectos del calentamiento global, los documentos asociados al sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que se terminará en septiembre de 2022, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

<sup>4</sup> Véase la exposición de motivos de la propuesta inicial de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, p. 7 [COM(97) 49 final; DO 1997, C 184, p. 20].

3. En el asunto principal, el Premier ministre de la République française (Primer Ministro de la República Francesa) adoptó un decreto en cuya virtud, para apreciar la compatibilidad de los programas y decisiones administrativas con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, «no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo». La asociación France Nature Environnement presentó un recurso de anulación por infracción del ordenamiento jurídico ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) en el que alegaba que esta disposición no es conforme a la Directiva 2000/60, la cual, en su opinión, prohíbe todo deterioro, incluso temporal, del estado de las masas de agua superficial.

4. Así pues, se solicita al Tribunal de Justicia que examine si el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva permite que las autoridades nacionales competentes, al autorizar un programa o un proyecto concreto, no tengan en cuenta sus repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo sobre el estado de una masa de agua superficial y, en su caso, en qué condiciones pueden aplicarse las excepciones a la prohibición de deterioro de las masas de agua previstas en los apartados 6 y 7 de dicho artículo 4.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

5. A tenor de los considerandos 1, 25 y 33 de la Directiva 2000/60:

«(1) El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.

[...]

(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.

[...]

(33) El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico.»

6. El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», establece:

«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;

[...]»

7. De conformidad con el artículo 2 de la citada Directiva, titulado «Definiciones»:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- 1) “aguas superficiales”: las aguas continentales, excepto las aguas subterráneas; las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales;

[...]

- 10) “masa de agua superficial”: una parte diferenciada y significativa de agua superficial, como un lago, un embalse, una corriente, río o canal, parte de una corriente, río o canal, unas aguas de transición o un tramo de aguas costeras;

[...]»

8. El artículo 4 de esta misma Directiva, titulado «Objetivos medioambientales», dispone:

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

a) para las aguas superficiales

- i) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,

[...]

6. El deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituirá infracción de las disposiciones de la presente Directiva si se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas, o al resultado de circunstancias derivadas de accidentes que no hayan podido preverse razonablemente cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) que se adopten todas las medidas factibles para impedir que siga deteriorándose ese estado y para no poner en peligro el logro de los objetivos de la presente Directiva en otras masas de agua no afectadas por esas circunstancias;
- b) que en el plan hidrológico de cuenca se especifiquen las condiciones en virtud de las cuales pueden declararse dichas circunstancias como racionalmente imprevistas o excepcionales, incluyendo la adopción de los indicadores adecuados;
- c) que las medidas que deban adoptarse en dichas circunstancias excepcionales se incluyan en el programa de medidas y no pongan en peligro la recuperación de la calidad de la masa de agua una vez que hayan cesado las circunstancias;

- d) que los efectos de las circunstancias que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente se revisen anualmente y, teniendo en cuenta las razones establecidas en la letra a) del apartado 4, se adopten, tan pronto como sea razonablemente posible, todas las medidas factibles para devolver la masa de agua a su estado anterior a los efectos de dichas circunstancias; y
- e) que en la siguiente actualización del plan hidrológico de cuenca se incluya un resumen de los efectos producidos por esas circunstancias y de las medidas que se hayan adoptado o se hayan de adoptar de conformidad con las letras a) y d).

7. 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 [superficial] 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.

[...]»

9. El artículo 8 de la Directiva 2000/60, titulado «Seguimiento del estado de las aguas superficiales, del estado de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas», está redactado en los siguientes términos:

«1. Los Estados miembros velarán por el establecimiento de programas de seguimiento del estado de las aguas con objeto de obtener una visión general coherente y completa del estado de las aguas en cada demarcación hidrográfica:

– en el caso de las aguas superficiales, los programas incluirán:

- i) el seguimiento del volumen y el nivel de flujo en la medida en que sea pertinente para el estado ecológico y químico y el potencial ecológico, y
- ii) el seguimiento del estado ecológico y químico y del potencial ecológico;

[...]

2. Los programas serán operativos dentro del plazo de seis años contados a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, salvo que se especifique otra cosa en la normativa correspondiente. Dicho seguimiento se ajustará a lo dispuesto en el anexo V.

[...]»

10. Los puntos 1.3, 1.3.1 y 1.3.4 del anexo V de esta Directiva disponen lo siguiente:

«1.3. Seguimiento del estado ecológico y del estado químico de las aguas superficiales

La red de seguimiento de las aguas superficiales se establecerá de acuerdo con los requisitos contemplados en el artículo 8. Se diseñará de tal manera que ofrezca una visión general coherente y completa del estado ecológico y químico de cada cuenca hidrológica y permitirá la clasificación de las masas de agua en cinco clases de acuerdo con las definiciones normativas del punto 1.2. Los Estados miembros elaborarán un mapa o mapas en los que se muestre la red de seguimiento de las aguas superficiales en el plan hidrológico de cuenca.

[...]

1.3.1. Concepción del control de vigilancia

[...]

Selección de los puntos de control

El control de vigilancia se efectuará en masas de agua superficial suficientes para constituir una evaluación del estado de las aguas superficiales en general en el interior de cada zona de captación o subzona de captación dentro de la demarcación hidrográfica. Los Estados miembros, cuando procedan a seleccionar las masas de agua, velarán por que, en su caso, el control se efectúe en puntos en los que:

- el nivel del flujo de agua sea significativo dentro del conjunto de la demarcación hidrográfica; incluidos aquellos puntos en los grandes ríos cuya cuenca de alimentación sea mayor de 2500 km<sup>2</sup>,
- el volumen de agua presente sea significativo dentro del conjunto de la demarcación hidrográfica, incluidos los grandes lagos y embalses,
- masas de agua significativas crucen la frontera de un Estado miembro,
- la determinación conforme a la Decisión 77/795/CEE <sup>[5]</sup> por la que se establece un programa común de intercambio de informaciones, y
- otros puntos que se requieran para estimar la carga de contaminación que cruza las fronteras de los Estados miembros y la que se transmite al medio marino.

[...]

#### 1.3.4. Periodicidad de los controles

Para el período de controles de vigilancia, los parámetros correspondientes a los indicadores de calidad fisicoquímicos se controlarán con la periodicidad indicada a continuación, salvo en caso de que se justifiquen intervalos mayores en función de los conocimientos técnicos y la apreciación de los especialistas. En el caso de los indicadores de calidad biológicos o hidromorfológicos, se efectuará como mínimo un control durante el período de controles de vigilancia.

Para los controles operativos: los Estados miembros determinarán la periodicidad de los controles requeridos para cualquier parámetro, de manera que se proporcione la información suficiente para hacer una evaluación segura del estado del indicador de calidad correspondiente. Como pauta, los controles deberían efectuarse a intervalos no superiores a los expuestos en el cuadro que figura a continuación, a menos que los conocimientos técnicos y el criterio de los especialistas justifiquen unos intervalos mayores.

Se optará por una periodicidad que permita lograr un nivel aceptable de fiabilidad y precisión. En el plan hidrológico de cuenca se consignarán las estimaciones de fiabilidad y precisión alcanzadas por el sistema de control.

Se optará por una periodicidad de control que tenga en cuenta el carácter variable de los parámetros debido a las condiciones naturales y antropogénicas. Las fechas elegidas para efectuar el seguimiento serán tales que se reduzca al máximo el impacto de la variación estacional de los

<sup>5</sup> Decisión del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, por la que se establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales superficiales en la Comunidad (DO 1977, L 334, p. 29; EE 15/02, p. 84).

resultados, con lo cual se conseguirá que estos reflejen las alteraciones en la masa de agua debidas a los cambios ocasionados por la presión antropogénica. En caso necesario, se llevarán a cabo otros controles en diferentes estaciones del mismo año para lograr este objetivo.

Indicador de calidad	Ríos	Lagos	Aguas de transición	Aguas costeras
<b>Biológicos</b>				
Fitoplancton	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses
Otra flora acuática	3 años	3 años	3 años	3 años
Macroinvertebrados	3 años	3 años	3 años	3 años
Peces	3 años	3 años	3 años	
<b>Hidromorfológicos</b>				
Continuidad	6 años			
Hidrología	continuo	1 mes		
Morfología	6 años	6 años	6 años	6 años
<b>Fisicoquímicos</b>				
Condiciones térmicas	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Oxigenación	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Salinidad	3 meses	3 meses	3 meses	
Estado de los nutrientes	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Estado de acidificación	3 meses	3 meses		
Otros contaminantes	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Sustancias prioritarias	1 mes	1 mes	1 mes	1 mes

[...]»

11. 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 en cada cuenca y detecte la presencia de tendencias al aumento prolongado de contaminantes inducidas antropogénicamente».

## ***B. Derecho francés***

12. El artículo L. 212-1 del code de l'environnement (Código del Medio Ambiente), en su versión aplicable al litigio principal, establece lo siguiente:

«I. — La autoridad administrativa delimitará las cuencas o agrupaciones de cuencas y determinará, en su caso, las masas de agua subterránea y las aguas marinas continentales y territoriales incluidas en ellas.

[...]

III. — Cada cuenca o agrupación de cuencas hidrológicas está sujeta a uno o varios planes rectores de uso y gestión de las aguas, en los que se fijan los objetivos previstos en el apartado IV del presente artículo y se recogen las directrices que permiten cumplir los principios previstos en los artículos L. 211-1 y L. 430-1. [...]

IV. — Los objetivos de calidad y cantidad de las aguas que fijan los planes rectores de ordenación y gestión de las aguas son los siguientes:

1) En cuanto atañe a las aguas superficiales, con excepción de las masas de agua artificiales o muy modificadas por la actividad humana, la consecución de un buen estado ecológico y químico.

[...]

4) La prevención del deterioro de la calidad del agua.

[...]

VII. - Las modificaciones de las características físicas del agua o el ejercicio de nuevas actividades humanas pueden justificar, en las condiciones definidas por decreto conforme a lo establecido en el apartado XIII, que se establezcan excepciones motivadas al cumplimiento de los objetivos mencionados en los apartados IV, puntos 1 a 4, y VI.

[...]

XI. - Los programas y decisiones administrativas en el ámbito de la política de aguas deberán ser compatibles con las disposiciones de los planes rectores de ordenación y gestión de las aguas.

[...]

XIII. - Las modalidades de aplicación del presente artículo se detallarán en un decreto del Conseil d'État [Consejo de Estado]».

13. El artículo R. 212-13 del Código del Medio Ambiente, en su versión modificada por el décret n.º 2018-847 (Decreto n.º 2018-847),<sup>6</sup> dispone:

«A efectos de la aplicación del punto 4 del apartado IV del artículo L. 212-1, la prevención del deterioro de la calidad del agua consiste en garantizar lo siguiente:

- por lo que respecta al estado ecológico y el potencial ecológico de las aguas superficiales, que ninguno de los indicadores de calidad propios de tal estado o potencial se corresponda con una categoría inferior a la que los caracterizaba previamente;
- por lo que respecta al estado químico de las aguas superficiales, que la concentración de contaminantes no supere los niveles establecidos en las normas de calidad medioambiental, si anteriormente no los superaba;

[...]

Para apreciar la compatibilidad de los programas y decisiones administrativas mencionadas en el apartado XI del artículo L. 212-1 con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas mencionado en el punto 4 del apartado IV del mismo artículo, se tendrán en cuenta las medidas de prevención y de reducción y no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo.»

### **III. Procedimiento principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

14. Mediante demanda y escrito de réplica, registrados respectivamente los días 1 de abril de 2019 y 22 de septiembre de 2020, la asociación France Nature Environnement presentó ante el Conseil d'État (Consejo de Estado) un recurso contra el Primer Ministro y la ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministra de Transición Ecológica y Solidaria, Francia) por el que solicitaba la anulación por infracción del ordenamiento jurídico del Decreto n.º 2018-847, en la medida en que prevé que se añada al artículo R. 212-13 del Código del Medio Ambiente un último párrafo según el cual, para apreciar la compatibilidad de los programas y decisiones administrativas adoptados en el ámbito de la política de aguas con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, «no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo» (en lo sucesivo, «disposición controvertida»), así como de la decisión implícita resultante de la negativa del Primer Ministro a acceder a su solicitud de retirada de dicha disposición.

15. En apoyo de su recurso, esta asociación alega que la disposición controvertida es contraria a la Directiva 2000/60, en particular, a su artículo 4, apartado 1, el cual prohíbe todo deterioro, temporal o a largo plazo, del estado de las masas de agua.

<sup>6</sup> Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Decreto de 4 de octubre de 2018 relativo a los planes rectores de ordenación y gestión de las aguas) (*JORF* n.º 231 de 6 de octubre de 2018, acto n.º 11).

16. El órgano jurisdiccional remitente observa que, en su sentencia de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)*,<sup>7</sup> el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60 ha de interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados —sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción— a denegar la autorización de un proyecto si este puede provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o si pone en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por esa Directiva.

17. Según el órgano jurisdiccional remitente, de la Directiva 2000/60 se desprende que los Estados miembros deben denegar la autorización de un proyecto concreto si este puede, en particular, provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial, sin perjuicio de las excepciones previstas por esta Directiva en los apartados 6 y 7 de su artículo 4.

18. La Ministra de Transición Ecológica y Solidaria defendió ante dicho órgano jurisdiccional que la disposición controvertida no está comprendida en la excepción prevista en el apartado 6 del artículo 4 de la Directiva 2000/60, que ha de resultar de circunstancias debidas a causa naturales o de fuerza mayor, sino en la excepción contemplada en el apartado 7 del mismo artículo, que excluye del ámbito de aplicación de las infracciones de la Directiva el deterioro del estado de una masa de agua que se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible cuando se cumplan acumulativamente las cuatro condiciones mencionadas en ese apartado. La Ministra presentó, a este respecto, un documento elaborado por las administraciones pertinentes de los Estados miembros y por la Comisión Europea, durante el mes de diciembre de 2017, según el cual cuando tales actividades solo tienen sobre el estado de una masa de agua repercusiones temporales, de corta duración y sin consecuencias a largo plazo, pueden ser objeto de una autorización que no esté sujeta al respeto de las condiciones mencionadas en el artículo 4, apartado 7, de la citada Directiva.

19. En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 4 de la Directiva [2000/60] en el sentido de que permite a los Estados miembros, al autorizar un programa o un proyecto, no tener en cuenta sus repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo sobre el estado del agua superficial?
- 2) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué condiciones deberían cumplir dichos programas y proyectos en el sentido del artículo 4 de la Directiva y, en particular, de sus apartados 6 y 7?»

20. Han presentado observaciones escritas la asociación France Nature Environnement, los Gobiernos francés, checo y neerlandés, y la Comisión. La asociación France Nature Environnement, los Gobiernos francés y neerlandés y la Comisión formularon asimismo observaciones orales durante la vista que se celebró el 28 de octubre de 2021.

<sup>7</sup> Véase un comentario a esta sentencia en Clément, M.: *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Bruselas, 2021, pp. 456 a 463. Véase asimismo Paloniitty, T.: «The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany», *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, n.º 1, pp. 151 a 158.

#### IV. Análisis

21. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4 de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros, al apreciar la compatibilidad de un programa o de un proyecto concreto con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, no tener en cuenta sus repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo sobre el estado de una masa de agua superficial y, en su caso, las condiciones que dicho programa o dicho proyecto deben cumplir para ser autorizados con arreglo a los apartados 6 y 7 del citado artículo 4.

22. A este respecto, debe recordarse que la Directiva 2000/60 es una directiva marco adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente 192 TFUE, apartado 1). Establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, la integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Unión. Los principios comunes y el marco global de acción que instituye deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros mediante la adopción de una serie de medidas particulares de conformidad con los plazos previstos por la Directiva. Sin embargo, esta no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua.<sup>8</sup>

23. Según el artículo 1, letra a), de dicha Directiva, 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, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos.

24. Con carácter preliminar, es preciso señalar que, en su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se refiere al estado del «agua superficial». Por lo tanto, el análisis que se expone a continuación versará sobre las «aguas superficiales», según se definen en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 2000/60.

25. A este respecto, el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva prevé que, al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca para las aguas superficiales, 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 de este artículo y no obstante lo dispuesto en el apartado 8 del citado artículo.

26. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que impone una obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua que tiene efectos vinculantes para los Estados miembros, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512), apartado 35 y jurisprudencia citada.

<sup>9</sup> Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 32 y jurisprudencia citada.

27. Dicho de otro modo, el artículo 4 de la citada Directiva 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

28. En consecuencia, durante el procedimiento de autorización de los proyectos, y por tanto antes de la toma de decisión, las autoridades nacionales 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.<sup>12</sup>

29. En dicha Directiva no se define el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial.<sup>13</sup> No obstante, el Tribunal de Justicia ha aportado importantes precisiones por lo que se refiere a los criterios que permitan declarar el deterioro del estado de una masa de agua. De este modo, el Tribunal de Justicia ha señalado que del sistema del artículo 4 de la citada Directiva, 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*.<sup>14</sup>

30. A este respecto, 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<sup>15</sup> 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. No obstante, 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.<sup>16</sup>

31. El Tribunal de Justicia precisó que, sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción, debe evitarse *cualquier deterioro* del estado de una masa de agua, *con independencia* de las planificaciones a más largo plazo previstas por planes hidrológicos y programas de medidas, y que la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales sigue siendo vinculante en cada una de las etapas de aplicación de la Directiva 2000/60 y es *aplicable a cualquier tipo y a cualquier estado de masa de agua superficial* para el que se haya

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), que versaba sobre la ampliación de una vía navegable; de 11 de septiembre de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros (C-43/10, EU:C:2012:560), que se refería a la desviación del curso de un río, y de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), que tenía por objeto la construcción de un enlace de autopista.

<sup>11</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 74 y jurisprudencia citada. Las excepciones a la prohibición de deterioro del estado de una masa de agua se contemplan en los apartados 6 y 7 de dicho artículo 4.

<sup>12</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 76.

<sup>13</sup> Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 53.

<sup>14</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 101 y jurisprudencia citada.

<sup>15</sup> Estos indicadores de calidad son de naturaleza biológica, hidromorfológica o fisicoquímica.

<sup>16</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 92 y jurisprudencia citada.

adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico.<sup>17</sup> Además, 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 dicha Directiva.<sup>18</sup>

32. De este modo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, por una parte, con arreglo a dicha Directiva, las autoridades nacionales competentes quedan obligadas, durante el procedimiento de autorización de un programa o de un proyecto concreto, a comprobar si este puede causar un deterioro del estado de las masas de agua superficial de que se trate. Por otra parte, se contemplan todos los deterioros del estado de una masa de agua, tal como los ha determinado el Tribunal de Justicia, incluidos los que presentan un carácter transitorio.

33. Ciertamente, la interpretación del concepto de «deterioro» del estado de una masa de agua adoptada en particular por el Tribunal de Justicia, constituido en formación de Gran Sala, en la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), puede parecer exigente para los Estados miembros, que únicamente pueden autorizar un programa o un proyecto bajo estrictas condiciones, incluso en el caso de que el deterioro pueda ser de corta duración.<sup>19</sup> No obstante, como declaró el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, esta interpretación resulta de los términos del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 y del contexto de tal disposición.<sup>20</sup>

34. En el presente asunto, la disposición controvertida prevé que, para apreciar la compatibilidad de los programas y de las decisiones administrativas en el ámbito de la política de aguas con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, «no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo».<sup>21</sup>

35. Estas repercusiones pueden adoptar diferentes formas si bien, con arreglo a la Directiva 2000/60, el criterio de referencia es la existencia o no de un deterioro del estado de la masa de agua de que se trate.

36. De la disposición controvertida se desprende que la falta de consideración de las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo tiene lugar en la *fase del procedimiento de autorización* de un programa o de un proyecto. Dicha disposición se basa en la idea de que estas repercusiones pueden tener efectos *no apreciables*<sup>22</sup> en el estado de la masa de agua superficial de que se trate. No obstante, considero que el sentido que debe darse a dicha disposición no se impone claramente.

<sup>17</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 50.

<sup>18</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 100 y jurisprudencia citada.

<sup>19</sup> Véase van Rijswijk, H.F.M.W., y Backes, C.W., «Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, vol. 12, n.º 3 a 4, pp. 363 a 377, en particular p. 375, según los cuales las obligaciones resultantes de esta sentencia son de carácter más restrictivo que lo que muchos Estados miembros esperaban o preveían.

<sup>20</sup> Véase la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 54.

<sup>21</sup> En el lenguaje común, «temporal» significa «que no dura o solo debe durar un tiempo limitado». Véase Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

<sup>22</sup> Citando la terminología utilizada en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su artículo 6, apartado 2.

37. Según una primera interpretación posible de la disposición controvertida, las autoridades nacionales competentes consideran, a primera vista y sin control efectivo, que determinados programas o proyectos, habida cuenta de sus características, no deteriorarán el estado de la masa de agua superficial de que se trate. En este sentido, la citada disposición contendría una petición de principio según la cual, por definición, no existe, para dichos programas o proyectos, consecuencia negativa alguna sobre el estado de esta masa de agua. A este respecto, como puso de relieve la asociación France Nature Environnement en la vista, dicha disposición no establece como condición un análisis de los efectos de un programa o de un proyecto en al menos uno de los indicadores de calidad, previstos en el anexo V de la Directiva 2000/60, que determinan la clasificación de la masa de agua de que se trate. Aunque esta sea la interpretación adoptada por las autoridades nacionales competentes, considero que plantea un problema desde un punto de vista conceptual. En efecto, ¿cómo puede determinarse, sin control efectivo, que los efectos de un programa o de un proyecto serán no apreciables en el estado de una masa de agua?

38. En consecuencia, dicha interpretación no se ajustaría a la Directiva 2000/60.<sup>23</sup> En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se colige que los Estados miembros, durante el procedimiento de autorización de un proyecto, quedan obligados, con arreglo al artículo 4 de dicha Directiva, a *comprobar* si este puede causar un deterioro del estado de una masa de agua, *incluso transitorio*.<sup>24</sup> Así pues, todo programa y todo proyecto deben ser objeto de una evaluación *efectiva* de los efectos que estos pueden producir en el estado de la masa de agua de que se trate.

39. En sus observaciones escritas, el Gobierno francés no indica explícitamente la interpretación dada a la disposición controvertida. Dicho Gobierno señala, en efecto, que, «no obstante», con arreglo a la normativa nacional, el conjunto de los efectos en el agua que presenta un proyecto concreto, ya se trate de repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo o incluso de riesgos de deterioro del estado de las masas de agua, debe examinarse de manera pormenorizada en los estudios adjuntos al expediente de solicitud de autorización del proyecto en cuestión. Además, todo proyecto debe acompañarse de medidas dirigidas a limitar sus repercusiones, en particular, en el estado de las masas de agua, desde su concepción hasta su realización.

40. Sin embargo, no se aprecia con claridad si, por sí sola, la disposición controvertida impone dicho análisis o si, por el contrario, esta disposición exige a las autoridades nacionales de tal análisis, que resultaría de otras disposiciones de Derecho nacional. Pues bien, puesto que se pregunta al Tribunal de Justicia sobre la conformidad con la Directiva 2000/60 de la disposición controvertida, es importante conocer el sentido exacto de esta.

41. A este respecto, de conformidad con reiterada jurisprudencia, el órgano jurisdiccional remitente es el único competente para esclarecer y apreciar los hechos del litigio de que conoce, así como para interpretar y aplicar el Derecho nacional.<sup>25</sup> En consecuencia, corresponde a dicho órgano jurisdiccional comprobar qué interpretación de la disposición controvertida adoptan las autoridades nacionales competentes. En el supuesto de que esta interpretación consista en no proceder, en el marco del procedimiento de autorización, a un control efectivo de los efectos de

<sup>23</sup> En el mismo sentido, la Comisión indicó en sus observaciones escritas que una normativa nacional que sustrajese *de manera general e indiscriminada* las «repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo» de la evaluación previa que debe efectuar una autoridad competente por lo que se refiere a un proyecto que puede afectar al estado del agua no sería compatible con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que dicha normativa se asemejaría a una *excepción no prevista* por la Directiva 2000/60.

<sup>24</sup> Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

<sup>25</sup> Sentencia de 28 de octubre de 2021, X-Beteiligungsgesellschaft mbH (TVA — Pagos sucesivos) (C-324/20, EU:C:2021:880), apartado 31 y jurisprudencia citada.

un programa o de un proyecto en el estado de la masa de agua de que se trate porque se supone que tales efectos son no apreciables, considero, como ya se ha expuesto, que dicha interpretación no es conforme con el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

42. En cambio, en caso de que se aplique la segunda interpretación posible de la disposición controvertida, a saber, la que exige realizar un control efectivo de los efectos de un programa o de un proyecto en el estado de la masa de agua superficial de que se trate durante el procedimiento de autorización, procede profundizar el análisis.

43. La dificultad de este control radica en el hecho de que este se basa en una *evaluación previa* de los efectos del programa o del proyecto en cuestión en el estado de la masa de agua superficial, difíciles por sí de determinar, en particular porque una masa de agua es un sistema dinámico, cuyo estado puede evolucionar en el tiempo, incluso sin intervención humana. Esta dificultad que se presenta, por definición, para cualquier estudio de impacto medioambiental implica que dicho control debe basarse en modelos científicos previamente establecidos.

44. En consecuencia, como señaló la Comisión en sus observaciones escritas, debe adoptar la forma de un examen pormenorizado y motivado, basado en cálculos, técnicas de modelización o estimaciones que permitan tener una visión suficientemente precisa de los efectos del programa o del proyecto en el tiempo y en el espacio en el estado de la masa de agua superficial de que se trate, habida cuenta de sus características y del estado en el que esta se encuentre antes de la ejecución de este programa o de este proyecto.<sup>26</sup> Dicho control deberá tener en cuenta cualquier otra circunstancia que resulte pertinente, como la existencia de posibles efectos acumulativos de varios programas o proyectos o la presencia de varias masas de agua superficial que se verían afectadas, a fin de dar cumplimiento a los objetivos medioambientales definidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

45. En el supuesto de que, al término de su examen, las autoridades nacionales competentes lleguen a la conclusión de que el programa o el proyecto en cuestión únicamente puede dar lugar a efectos *no apreciables y reversibles* en el estado de la masa de agua superficial y de que, por ello, no se producirá un «deterioro», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60, este programa y este proyecto pueden ser autorizados con arreglo a dicha Directiva.

46. En cambio, si el examen efectuado por las autoridades nacionales competentes les lleva a considerar que el programa o el proyecto examinado puede dar lugar a un «deterioro» del estado de la masa de agua superficial de que se trate, será preciso entonces aplicar las excepciones previstas en el artículo 4 de la Directiva 2000/60.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> A este respecto, el punto 1.3 del anexo II de la Directiva 2000/60 versa sobre el establecimiento de condiciones de referencia específicas del tipo para los tipos de masas de agua superficial.

<sup>27</sup> En sus conclusiones presentadas en el asunto Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324), punto 79, el Abogado General Jääskinen realizó una interpretación en el mismo sentido cuando subrayó que, *a menos que se trate de proyectos que no tengan apenas ninguna incidencia en el estado de las masas de agua* y, en consecuencia, en la gestión de una demarcación hidrográfica, están sujetos a la prohibición general de deterioro del estado de las masas de agua, pudiendo, al mismo tiempo, autorizarse con arreglo al sistema de excepciones establecido en el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

47. ¿Cómo determinar si un «deterioro» del estado de una masa de agua, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva, puede producirse en relación con las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo previstas por la disposición controvertida?<sup>28</sup>

48. En sus observaciones escritas, la Comisión sostiene que, para apreciar lo que constituye una repercusión temporal de corta duración que no da lugar a un «deterioro», en el sentido de dicha disposición, la periodicidad de control indicada en el cuadro que figura en el punto 1.3.4 del anexo V de la Directiva 2000/60, al que se remite el artículo 8 de dicha Directiva, podría servir de referencia a las autoridades nacionales competentes que deben autorizar un proyecto concreto. De este modo, estas autoridades podrían considerar que un deterioro puntual y que ha agotado todos sus efectos, es decir, al término del cual el indicador de calidad afectado habría vuelto a su estado inferior en un intervalo inferior a esta periodicidad, podría no constituir un «deterioro», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva.

49. No me convence esta argumentación. En efecto, por una parte, la Directiva 2000/60 no establece ninguna distinción en función de si un «deterioro» es de corta o larga duración. Por el contrario, el artículo 4, apartado 6, de dicha Directiva menciona el deterioro «temporal» del estado de las masas de agua, lo que significa que la citada Directiva también contempla este tipo de deterioro. Así, el Tribunal de Justicia se ha referido a los deterioros incluso *transitorios*,<sup>29</sup> es decir, pasajeros. En otras palabras, los deterioros *temporales* están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva.

50. Por otra parte, desde un punto de vista práctico, el punto 1.3.4 del anexo V de la Directiva 2000/60 dispone que, para el período de controles de vigilancia, los parámetros correspondientes a los indicadores de calidad fisicoquímicos se controlarán con distintas periodicidades. Algunas son de un mes, como en el caso de las sustancias prioritarias, otras son de tres años, por ejemplo, para los macroinvertebrados y los peces, y otras incluso llegan a seis años, a saber, para la «continuidad» y la «morfología». Para estos dos últimos indicadores de calidad, el criterio temporal que ha de tenerse en cuenta para determinar si se producirá un deterioro será de seis años.<sup>30</sup> No alcanzo a ver cómo tal deterioro podría calificarse de «temporal de corta duración».

51. Dicho de otro modo, la referencia a la periodicidad de control prevista en el punto 1.3.4 del anexo V de la Directiva 2000/60 no me parece un criterio pertinente para evaluar un deterioro del estado de una masa de agua superficial, y ello aunque, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 *deba ser tan bajo como sea posible* y esta obligación incluya *cualquier cambio* que pueda poner en riesgo el cumplimiento del objetivo principal de dicha Directiva.<sup>31</sup>

52. En cualquier caso, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia no se desprende que la normativa francesa pertinente haga referencia a la periodicidad de control prevista en el anexo V de la citada Directiva.

<sup>28</sup> El Gobierno francés señaló en la vista que el Derecho francés no contiene elementos que permitan precisar el alcance de las expresiones «temporales», «de corta duración» y «a largo plazo» que figuran en esta disposición y que esas expresiones tampoco se definen en textos que carecen de valor jurídicamente vinculante, como las instrucciones de la administración o las orientaciones pertinentes en la materia.

<sup>29</sup> Véase la jurisprudencia citada en el punto 29 de las presentes conclusiones.

<sup>30</sup> En el presente asunto, en el marco de la evaluación previa de los efectos del programa o del proyecto en cuestión, la cuestión no se refiere al *resultado concreto* de los controles que deben efectuarse por lo que se refiere a los indicadores de calidad fisicoquímica, sino a la *duración potencial* de estos efectos en el estado de la masa de agua de que se trate.

<sup>31</sup> Véase la jurisprudencia citada en los puntos 29 y 31 de las presentes conclusiones.

53. Además, el Gobierno neerlandés alega que, con arreglo a dicha Directiva, antes de nada, el ciclo, la periodicidad y los puntos de control se eligen de tal manera que los datos de medición puedan ofrecer una imagen representativa y fiable del estado de un indicador de calidad o de una sustancia en el conjunto de la masa de agua superficial. A continuación, los datos obtenidos en cada punto de control se convierten en un valor único, que se agrega tanto en el plano espacial como en el plano temporal. Por último, un indicador de calidad o una sustancia en una masa de agua se clasifica mediante una evaluación del valor calculado y agregado de dicho indicador de calidad o de dicha sustancia teniendo en cuenta las normas de clasificación previstas en la Directiva 2000/60.

54. A este respecto, observo que el Tribunal de Justicia declaró que 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 de esta) 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. 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/CE,<sup>32</sup> deberán aportar datos de control representativos. 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.<sup>33</sup>

55. La Comisión indicó en la vista que, habida cuenta de esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no alcanza a ver cómo una alteración de corta duración y completamente reversible podría calificarse de suficientemente representativa y apreciable del estado de una masa de agua superficial.

56. En efecto, dicha jurisprudencia se refiere a las aguas subterráneas y el Tribunal de Justicia se ha remitido al punto 2.4 del anexo V de la Directiva 2000/60, según el cual la red de seguimiento estará diseñada de modo que proporcione una *apreciación coherente y amplia* del estado químico de las aguas subterráneas en cada cuenca y detecte la presencia de tendencias al aumento prolongado de contaminantes inducidas antropogénicamente.

57. Sin embargo, del mismo modo, por lo que se refiere a las aguas superficiales, el punto 1.3 del anexo V de dicha Directiva dispone que «la red de seguimiento de las aguas superficiales se establecerá de acuerdo con los requisitos contemplados en el artículo 8. Se diseñará de tal manera que ofrezca una *visión general coherente y completa* del estado ecológico y químico de cada cuenca hidrológica y permitirá la clasificación de las masas de agua en cinco clases de acuerdo con las definiciones normativas del punto 1.2».<sup>34</sup> El punto 1.3.1 de dicho anexo precisa que el control se efectuará en los puntos representativos de la demarcación hidrográfica por lo que se refiere al nivel del flujo de agua y al volumen de agua presente.

<sup>32</sup> Directiva 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).

<sup>33</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartados 113 a 115.

<sup>34</sup> El subrayado es mío.

58. Además, el considerando 33 de la Directiva 2000/60 prevé que las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico deben coordinarse. Pues bien, dicha coordinación no quedará garantizada si se traza una distinción entre la representatividad de los puntos de control de la calidad de las aguas subterráneas y la de las aguas superficiales.

59. En estas condiciones, considero que la jurisprudencia relativa a las modalidades que permiten evaluar un deterioro químico del estado de las aguas subterráneas puede extrapolarse a las aguas superficiales. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que considere que el incumplimiento de un indicador de calidad en un único punto de control indica la existencia, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60, de un deterioro del estado de al menos una parte apreciable de una masa de agua superficial.

60. He de añadir que, en la vista, el Gobierno neerlandés alegó que la hidrodinámica de una masa de agua superficial es mucho mayor que la de una masa de agua subterránea y que los factores naturales y humanos ejercen una influencia, como es el caso de las precipitaciones, las sequías, la temperatura, la navegación o las actividades recreativas. Como consecuencia de esta hidrodinámica, el estado de una masa de agua superficial no puede determinarse sobre la base de una única medida en un momento preciso.

61. No obstante, es preciso recordar que el control que deben efectuar las autoridades nacionales competentes tiene *carácter previo* y debe basarse en modelos científicos previamente establecidos.<sup>35</sup> En este marco, dichas autoridades deben examinar los efectos del programa o del proyecto de que se trate y determinar en qué medida estos, por sí solos, provocan un deterioro del estado de la masa de agua, con independencia de la hidrodinámica de esta masa de agua.

62. En la medida en que puede producirse un «deterioro», en el sentido de esta disposición, del estado de una masa de agua superficial, procede referirse a las excepciones previstas en el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

63. A este respecto, el artículo 4, apartado 6, de dicha Directiva prevé que el deterioro temporal del estado de las masas de agua no constituirá infracción de las disposiciones de esta si se debe a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas, o al resultado de circunstancias derivadas de accidentes que no hayan podido preverse razonablemente cuando se cumplan una serie de condiciones.

64. Dicho de otro modo, esta excepción se aplica *a posteriori* y se refiere a casos fortuitos de deterioro. Como ha señalado acertadamente el Gobierno francés, el deterioro del estado de una masa de agua que puede provocar un programa o un proyecto no está comprendida, por definición, en el ámbito de aplicación de esta disposición.

65. Además, el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60 prevé que no se considerará que los Estados miembros han infringido dicha 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. Tampoco cabe apreciar infracción alguna imputable a los

<sup>35</sup> Véase el punto 43 de las presentes conclusiones.

Estados miembros cuando el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua superficial se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible.<sup>36</sup>

66. En otras palabras, esta disposición es aplicable a las nuevas modificaciones o alteraciones o a las nuevas actividades de desarrollo sostenible, siempre que se cumplan una serie de criterios y requisitos,<sup>37</sup> en relación con los programas y proyectos.

67. Así pues, 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 2000/60. 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.<sup>38</sup>

68. Según el Gobierno francés, considerar que las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo deberían tenerse en cuenta y podrían, a resultas de ello, justificar la denegación de la autorización del programa o del proyecto en cuestión privaría de coherencia a las disposiciones del artículo 4 de la Directiva 2000/60. En efecto, aunque, sobre la base del artículo 4, apartado 7, de dicha Directiva, es posible conceder una autorización a los programas o a los proyectos que pueden provocar un deterioro del estado de la masa de agua superficial, los que únicamente provoquen repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo podrían, por este motivo, quedar prohibidos, sin que dichas disposiciones prevean, a su respecto, la posibilidad de una autorización excepcional. Esta interpretación llevaría así a someter paradójicamente al régimen de prohibición menos estricto, al prever excepciones, los programas o los proyectos que son, no obstante, los únicos que pueden provocar un deterioro del estado de la masa de agua superficial de que se trate.

69. No comparto esta argumentación. En efecto, todos los programas o los proyectos están sometidos al mismo régimen jurídico cuando pueden provocar un «deterioro» de la masa de agua superficial de que se trate. Así, incluso los programas o los proyectos cuyas repercusiones son temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo, pero que provocarían tal deterioro, podrían acogerse a una excepción con arreglo al artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60.

70. En consecuencia, los proyectos que pueden implicar a corto plazo efectos negativos en el estado de una masa de agua superficial, como las operaciones de recuperación, que presentan un carácter positivo para la protección del medio ambiente, podrían acogerse a dicha excepción y estar autorizadas en este marco.

71. En la vista, el Gobierno neerlandés subrayó que la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60 plantea un problema a los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a los costes que llevan aparejados.

72. Sin embargo, dicha Directiva fue concebida para evitar, en la medida de lo posible, el deterioro del estado de las masas de agua. En este sentido, como prevé el considerando 25 de la citada Directiva, deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas

<sup>36</sup> Sentencia de 1 de junio de 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419), apartado 29.

<sup>37</sup> Véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Folk (C-529/15, EU:C:2017:1), punto 59.

<sup>38</sup> Sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 75 y jurisprudencia citada.

superficiales y subterráneas en toda la Unión y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel de la Unión. Estos objetivos ambiciosos implican necesariamente cargas para los Estados miembros, que resultan aún más justificadas habida cuenta del cambio climático actual.

73. Por último, el órgano jurisdiccional remitente menciona un documento de orientación aprobado por los directores de aguas de la Unión en una reunión celebrada en Tallin (Estonia) entre el 4 y el 5 de diciembre de 2017,<sup>39</sup> según el cual «si el estado o potencial de un indicador se ve afectado solo de forma temporal a lo largo de un corto período de tiempo y se prevé que se recupere en un corto período de tiempo, ya sea de forma natural o como resultado de las medidas de mitigación, y no habrá consecuencias adversas a largo plazo, tales fluctuaciones no constituyen un deterioro del estado o potencial y no es necesario aplicar la verificación de las condiciones del artículo 4, apartado 7. Si se prevé que los efectos en el estado o potencial de la masa de agua serán permanentes o durante un largo período de tiempo, tales actividades estarían sujetas a una verificación de las condiciones del artículo 4, apartado 7».<sup>40</sup>

74. Los Gobiernos francés, checo y neerlandés se refieren a este documento para considerar que la disposición controvertida es conforme con el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

75. A este respecto, procede señalar que, según la indicación expresa contenida en dicho documento, este, que pretende facilitar la aplicación de la citada Directiva, no es jurídicamente vinculante y no refleja necesariamente las opiniones de la Comisión, puesto que solo el Tribunal de Justicia es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión.

76. Ahora bien, como he indicado, la definición del concepto de «deterioro», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60, no distingue según que un deterioro sea de corta o de larga duración. El único criterio que debe tenerse en cuenta, en el marco de un procedimiento de autorización de un programa o de un proyecto, es el hecho de que pueda producirse o no un «deterioro», en el sentido de dicha disposición. En consecuencia, considero que dicho documento no refleja el contenido de la citada Directiva, según ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia.

77. A la vista de cuanto antecede, considero que el artículo 4 de la Directiva 2000/60 no permite a los Estados miembros, al apreciar la compatibilidad de un programa o de un proyecto particular con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, no tener en cuenta sus repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo sobre el estado de una masa de agua superficial. Cuando, en el marco del procedimiento de autorización de un programa o de un proyecto, las autoridades nacionales competentes determinen que este puede provocar un «deterioro», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva y según la interpretación que el Tribunal de Justicia ha dado a este concepto, del estado de una masa de agua superficial, dicho programa o dicho proyecto solo podrá ser autorizado si concurren los requisitos previstos en el artículo 4, apartado 7, letras a) a d), de dicha Directiva.

<sup>39</sup> Este documento se titula «Estrategia común de aplicación de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre inundaciones — Documento de orientación n.º 36 — Exenciones a los objetivos medioambientales en virtud del artículo 4, apartado 7, — Nuevas modificaciones de las características físicas de las masas de agua superficial, alteraciones del nivel de las aguas subterráneas o nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible». Pueden consultarse, en sus diferentes versiones lingüísticas, en: [https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-cccf-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-cccf-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC).

<sup>40</sup> Véanse las pp. 26 y 27 de dicho Documento.

## V. Conclusión

78. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) del modo siguiente:

«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 no permite a los Estados miembros, al apreciar la compatibilidad de un programa o de un proyecto particular con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, no tener en cuenta sus repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo sobre el estado de masas de agua superficial. Cuando, en el marco del procedimiento de autorización de un programa o de un proyecto, las autoridades nacionales competentes determinen que este puede provocar un «deterioro», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva y según la interpretación que el Tribunal de Justicia ha dado a este concepto, del estado de una masa de agua superficial, dicho programa o dicho proyecto solo podrá ser autorizado si concurren los requisitos previstos en el artículo 4, apartado 7, letras a) a d), de dicha Directiva.»