



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 21 de septiembre de 2023¹

Asunto C-301/22

Peter Sweetman

contra

An Bord Pleanála,

Ireland y Attorney General,

con intervención de:

Bradán Beo Teoranta,

Galway City Council,

Environmental Protection Agency

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«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 — Artículo 5 y anexo II — Caracterización de los tipos de masas de aguas superficial — Artículo 8 y anexo V — Clasificación del estado ecológico de las aguas superficiales — Lago con una superficie inferior a 0,5 km² — Inexistencia de obligación de caracterizar y clasificar esta masa de agua — Obligaciones del Estado miembro en caso de un proyecto de desarrollo que pueda afectar a dicha masa de agua»

I. Introducción

1. ¿Están obligados los Estados miembros a caracterizar, en el sentido del artículo 5 y del anexo II de la Directiva 2000/60/CE,² y posteriormente clasificar el estado ecológico, en el sentido del artículo 8 y del anexo V de esta Directiva, de la totalidad de los lagos situados en su territorio cuya superficie sea inferior a 0,5 km²? En caso contrario, ¿qué obligaciones tiene dicho Estado miembro en virtud de la mencionada Directiva con el fin de garantizar la protección de tal masa de agua cuando pueda verse afectada por un proyecto de desarrollo? Estas son, en esencia, las cuestiones planteadas por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda).

¹ Lengua original: francés.

² 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).

2. Estas cuestiones se enmarcan en la línea establecida por la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 50, en la que el Tribunal de Justicia declaró 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.

3. La petición de decisión prejudicial se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Peter Sweetman (en lo sucesivo, «demandante») y la An Bord Pleanála (Agencia de Ordenación del Territorio, Irlanda; en lo sucesivo, «Agencia») acerca de la autorización de un proyecto de desarrollo consistente en extraer agua de un lago cuya superficie es de 0,083 km².

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El artículo 1 de la Directiva 2000/60, titulado «Objeto», enuncia:

«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;

[...]».

5. El artículo 2 de esa Directiva, titulado «Definiciones», establece:

«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;

[...]

- 5) “lago”: una masa de agua continental superficial quieta;

[...]

- 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;

[...]

- 17) “estado de las aguas superficiales”: la expresión general del estado de una masa de agua superficial, determinado por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico;

[...]

- 21) “estado ecológico: una expresión de la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales, que se clasifica con arreglo al anexo V.

[...]»

6. El artículo 4 de dicha Directiva, que lleva por título «Objetivos medioambientales», dispone, en su apartado 1:

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

a) para las aguas superficiales

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

[...]

c) para las zonas protegidas

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

[...]»

7. El artículo 5 de la misma Directiva, titulado «Características de la demarcación hidrográfica, estudio del impacto ambiental de la actividad humana y análisis económico del uso del agua», tiene el siguiente tenor literal, en su apartado 1:

«Cada Estado miembro velará por que se efectúe en cada demarcación hidrográfica o en la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio:

- un análisis de las características de la demarcación,
- un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas, y
- un análisis económico del uso del agua,

de conformidad con las especificaciones técnicas fijadas en los anexos II y III. Velará asimismo por que estos análisis y estudios estén terminados dentro del plazo de cuatro años contados a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva.»

8. El artículo 6 de la Directiva 2000/60, que lleva por título «Registro de zonas protegidas», enuncia, en su apartado 1, que los Estados miembros velarán por que se establezca uno o más registros de todas las zonas incluidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de una norma comunitaria específica relativa a la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del agua.

9. El artículo 8 de esta Directiva, titulado «Seguimiento del estado de las aguas superficiales, del estado de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas», establece:

«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;
- [...]
- en el caso de las zonas protegidas, los programas se completarán con las especificaciones contenidas en la norma comunitaria en virtud de la cual se haya establecido cada zona protegida.

2. [...] Dicho seguimiento se ajustará a lo dispuesto en el anexo V.»

10. El artículo 11 de la mencionada Directiva, titulado «Programa de medidas», dispone, en sus apartados 1 a 3:

«1. Los Estados miembros velarán por que se establezca para cada demarcación hidrográfica, o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, un programa de medidas, teniendo en cuenta los resultados de los análisis exigidos con arreglo al artículo 5, con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 4. Estos programas de medidas podrán hacer referencia a medidas derivadas de la legislación adoptada a nivel nacional y que cubran la totalidad del territorio de un Estado miembro. En su caso, un Estado miembro podrá adoptar medidas aplicables a todas las demarcaciones hidrográficas y/o a las partes de demarcaciones hidrográficas internacionales situadas en su territorio.

2. Cada programa de medidas incluirá las “medidas básicas” especificadas en el apartado 3 del presente artículo y, cuando sea necesario, “medidas complementarias”.

3. Las “medidas básicas” son los requisitos mínimos que deberán cumplirse y consistirán en:

[...]

e) medidas de control de la captación de aguas dulces superficiales y subterráneas y de embalse de aguas dulces superficiales, con inclusión de un registro o registros de las captaciones de agua y un requisito de autorización previa para la captación y el embalse. Dichos controles se revisarán periódicamente y, cuando proceda, se actualizarán. Los Estados miembros podrán eximir de dichos controles las captaciones o embalses que no repercutan de manera significativa en el estado del agua;

[...]».

11. A tenor del anexo II de la Directiva 2000/60:

«1. Aguas superficiales.

1.1. Caracterización de los tipos de masas de agua superficial

Los Estados miembros determinarán la situación y los límites de las masas de agua superficial y llevarán a cabo una caracterización inicial de dichas masas de agua de conformidad con la siguiente metodología. Los Estados miembros podrán agrupar distintas masas de agua superficial a efectos de dicha caracterización inicial.

- i) Las masas de agua superficial dentro de la demarcación hidrográfica se clasificarán en uno de los siguientes tipos de aguas superficiales: ríos, lagos, aguas de transición, aguas costeras o como masas de agua superficial artificiales o como masas de agua superficial muy modificadas.
- ii) Para cada categoría de agua superficial, las masas pertinentes de aguas superficiales de la demarcación hidrográfica se clasificarán por tipos. Estos tipos son los que se definen utilizando el sistema A o el sistema B descritos en la sección 1.2.

- iii) Si se utiliza el sistema A, se clasificarán primero las masas de agua superficial de la demarcación hidrográfica en las regiones ecológicas correspondientes de conformidad con las zonas geográficas descritas en el punto 1.2 y que figuran en el mapa correspondiente en el anexo XI. A continuación, se clasificarán las masas de agua de cada región ecológica en tipos de masas de agua superficial según los descriptores establecidos en los cuadros correspondientes al sistema A.
- iv) Si se utiliza el sistema B, los Estados miembros deben lograr, por lo menos, el mismo grado de discriminación que se lograría con el sistema A. En consecuencia, se clasificarán las masas de agua superficial de la demarcación hidrográfica en tipos utilizando los valores correspondientes a los descriptores obligatorios y a los descriptores optativos, o combinaciones de descriptores, que se requieran para garantizar que se puedan derivar con fiabilidad las condiciones biológicas de referencia específicas del tipo.

[...]

1.2 Regiones ecológicas y tipos de masas de aguas superficiales

[...]

1.2.2. Lagos

Sistema A

Tipología fijada	Descriptores
Región ecológica	Regiones ecológicas que figuran en el mapa A del anexo XI
Tipo	Tipología en función de la altitud alto: > 800 m altura media: 200 a 800 m tierras bajas: < 200 m Tipología según la profundidad medida como profundidad media < 3 m 3 a 15 m > 15 m Tipología según el tamaño medido como superficie del lago 0,5 a 1 km ² 1 a 10 km ² 10 a 100 km ² > 100 km ² Geología calcáreo silíceo orgánico

Sistema B

Caracterización alternativa	Factores físicos y químicos que determinan las características del lago y, por ende, la estructura y composición de la comunidad biológica
Factores obligatorios	altitud latitud longitud profundidad geología tamaño
Factores optativos	[...]

[...]».

12. El anexo IV de esta Directiva, que lleva por título «Zonas protegidas», enuncia, en su punto 1, que el registro de zonas protegidas previsto en el artículo 6 de dicha Directiva incluye distintos tipos de zonas protegidas, entre las que se encuentran las zonas designadas para la protección de hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección, incluidos los puntos Natura 2000 pertinentes designados en el marco de la Directiva 92/43/CEE³ y la Directiva 79/409/CEE.⁴

13. El anexo V de la misma Directiva precisa, en lo referente al estado de las aguas superficiales (punto 1), los indicadores de calidad para la clasificación del estado ecológico (punto 1.1), en particular en lo tocante a los lagos (punto 1.1.2).

B. Derecho irlandés

14. La Directiva 2000/60 se ha transpuesto al Derecho irlandés mediante distintos reglamentos, entre los que figuran el European Communities (Water Policy) Regulations 2003 [Reglamento sobre la Política de Aguas de las Comunidades Europeas de 2003]⁵ y el European Union (Water Policy) Regulations 2014 [Reglamento sobre la Política de Aguas de la Unión Europea de 2014].⁶

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. El Loch an Mhuilinn es un lago interior privado sin mareas, situado en la isla de Gorumna, en el condado de Galway (Irlanda), cuya superficie es de 0,083 km², es decir, de 8,3 hectáreas (en lo sucesivo, «lago»). Este lago no ha sido identificado por la Environmental Protection Agency (Agencia de Protección del Medio Ambiente, Irlanda; en lo sucesivo, «EPA»)⁷ como una masa de agua a los efectos de la Directiva 2000/60 debido a que no cumplía los criterios previstos en esta

³ Directiva 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).

⁴ Directiva del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125).

⁵ S. I. N.º 722/2003.

⁶ S. I. N.º 350/2014.

⁷ De la resolución de remisión se desprende que, según el artículo 7 del Reglamento sobre la Política de Aguas de las Comunidades Europeas de 2003, la EPA es la autoridad competente en Irlanda para identificar las masas de agua de conformidad con la Directiva 2000/60.

Directiva, relativos a la superficie o a la localización en una zona protegida. En consecuencia, la EPA no ha realizado la clasificación del estado ecológico del lago, en el sentido del anexo V de dicha Directiva.⁸

16. La sociedad Bradán Beo Teoranta solicitó a la Agencia una autorización para extraer del lago un máximo de 4 680 m³ semanales de agua dulce, hasta un máximo de veintidós semanas por año, desde mayo a septiembre.⁹ Esta extracción debía producirse durante cuatro horas al día, durante un máximo de cuatro días a la semana, y el agua dulce extraída estaba destinada a bañar en ella a los salmones enfermos para librarlos de la enfermedad branquial amebiana y del piojo marino. Estos salmones se encontraban en cuatro explotaciones autorizadas pertenecientes a esta sociedad, en la bahía de Kilkieran, situada en el condado de Galway. El agua dulce sería bombeada desde el lago a través de una tubería hasta una embocadura que se preveía construir junto a la carretera litoral, desde donde una nueva tubería conduciría el agua hasta unas lonas impermeables, donde se remolcaría en barca hasta los lugares donde se debía tratar a los peces. (en lo sucesivo, «proyecto de desarrollo»). La Agencia decidió conceder a dicha sociedad la autorización solicitada.

17. El demandante interpuso un recurso contra esta decisión ante la High Court (Tribunal Superior), el órgano jurisdiccional remitente, alegando que, al autorizar el proyecto de desarrollo, la Agencia había incumplido la obligación que le incumbía, en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60, de adoptar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de esta masa de agua superficial.

18. Mediante una sentencia de primera instancia de 15 de enero de 2021, el órgano jurisdiccional remitente anuló la decisión de autorización del proyecto de desarrollo basándose únicamente en que no cumplía los requisitos previstos en la Directiva 2000/60. A este respecto, según este órgano jurisdiccional, el proyecto de desarrollo afectaba a la masa de agua constituida por el lago. Sin embargo, dado que la EPA no había efectuado la clasificación del estado ecológico del lago, la Agencia no había podido valorar si el proyecto de desarrollo cumplía los requisitos previstos en el artículo 4, apartado 1, de esta Directiva.

19. Tras el pronunciamiento de dicha sentencia, Bradán Beo Teoranta decidió solicitar el dictamen de la EPA, que no era parte en el litigio principal y no estuvo involucrada en la vista sobre el fondo, acerca de su función en la identificación de las masas de agua según lo establecido en la Directiva 2000/60. En su respuesta de 28 de enero de 2021 (en lo sucesivo, «respuesta de la EPA»), que se comunicó a todas las partes, la EPA indicó que, a su entender, no existía ninguna obligación de efectuar la clasificación del estado ecológico de todas las masas de agua y que no estaba obligada, ni en el pasado ni en ese momento, a clasificar el estado ecológico del lago. A este respecto, la EPA destacó que, en el marco de la estrategia común de aplicación de la Directiva 2000/60, que implicaba a la Comisión Europea, a todos los Estados miembros, a los países en vías de adhesión, a Noruega y a otras partes interesadas y organizaciones no gubernamentales, la Comisión había elaborado el documento de orientación n.º 2, titulado «Identificación de las masas de agua»¹⁰ (en lo sucesivo, «documento de orientación n.º 2»). Según la sección 3.5 de este

⁸ En lo que atañe a las masas de agua superficial, este anexo establece una escala de cinco grados de estado ecológico, a saber, «muy bueno», «bueno», «aceptable», «deficiente» y «malo». Véase la sentencia de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 93.

⁹ En sus observaciones escritas, la Agencia ha expuesto que estas condiciones se establecieron para garantizar la protección de la masa de agua afectada.

¹⁰ Este documento (en lengua inglesa) puede consultarse en la siguiente dirección: <https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%20-%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf>.

documento,¹¹ los Estados miembros disponen de un margen de maniobra para decidir si los objetivos de dicha Directiva, aplicables a todas las aguas superficiales, pueden alcanzarse sin necesidad de identificar como masa de agua todo cuerpo de agua superficial que, pese a ser diferenciado y significativo, tenga una entidad menor.

20. En su respuesta, la EPA también señaló que, en virtud del artículo 5 de la Directiva 2000/60 y de su anexo II, punto 1.2.2, los lagos con una superficie superior a 0,5 km² deben identificarse como masas de agua a los efectos de esta Directiva. En cuanto a los lagos con una superficie inferior a este umbral, afirmó que los Estados miembros pueden decidir identificarlos como masas de agua a los efectos de dicha Directiva, en particular si son importantes desde el punto de vista ecológico, si están incluidos en una de las zonas protegidas mencionadas en el anexo IV de la misma Directiva o si tienen un efecto negativo significativo en otras masas de agua superficial. A este respecto, la EPA y las autoridades irlandesas de coordinación de las demarcaciones hidrográficas han aplicado estos principios a la selección de las masas de agua lacustres. Así pues, todos los lagos con una superficie superior a 0,5 km², así como los lagos más pequeños situados en una zona protegida, han sido identificados como masas de agua a los efectos de la Directiva 2000/60.¹² Siempre según la EPA, en lo tocante a los cuerpos de aguas superficiales no identificados como amparados por esta Directiva, de la sección 3.5 del documento de orientación n.º 2 se desprende que procede aplicarles las «medidas básicas» contempladas en el artículo 11 de dicha Directiva.

21. El órgano jurisdiccional remitente indica que, cuando se celebró la vista sobre el fondo previa a la sentencia de 15 de enero de 2021, no se le había comunicado la postura de la EPA según la cual la Directiva 2000/60 no obligaba a identificar el lago como una masa de agua a sus efectos. Habida cuenta de la respuesta de la EPA, la Agencia presentó una solicitud de reapertura del asunto principal. El 16 de abril de 2021, este órgano jurisdiccional estimó esa solicitud y se volvió a incluir este asunto en la relación de procedimientos pendientes. A tal respecto, dicho órgano jurisdiccional destaca que los elementos señalados por la EPA en su respuesta pueden afectar al resultado del asunto principal y que, habida cuenta de la jurisprudencia nacional relativa a los criterios de reexamen de una sentencia de la High Court (Tribunal Superior), el umbral de reapertura de este asunto se había superado ampliamente.

22. En cuanto a la decisión de proceder a una remisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente subraya que el asunto principal plantea la cuestión de si todas las masas de agua, independientemente de su tamaño, deben ser caracterizadas en el marco de la aplicación de la Directiva 2000/60, de manera que, en el contexto de una solicitud de autorización de un desarrollo que pueda afectar a una masa de agua superficial, el órgano jurisdiccional remitente que conoce del asunto pueda evaluar dicho desarrollo tomando como referencia los conceptos de «deterioro» y de «buen estado de las aguas superficiales», en el sentido de esta Directiva. A tal respecto, el órgano jurisdiccional remitente menciona, en primer término, la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433); en segundo término, el hecho de que la EPA se ha basado ampliamente en el documento de orientación n.º 2 y la práctica de la Comisión, y, en tercer término, la ausencia de jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta cuestión.

¹¹ Véase la p. 12 de este documento.

¹² En su respuesta, la EPA precisó que, en Irlanda, se estimaba que el número de lagos era de unos doce mil, con unos tamaños muy variados, y que había identificado ochocientos lagos como masas de agua a los efectos de la Directiva 2000/60.

23. En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) a) ¿Están obligados los Estados miembros a caracterizar y posteriormente clasificar todas las masas de agua, independientemente de su tamaño, y, en particular, existe una obligación de caracterizar y clasificar todos los lagos con una superficie topológica inferior a 0,5 km²?
- b) ¿En qué medida, en su caso, es diferente la respuesta con respecto a las masas de agua de una zona protegida?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la letra a) de la primera cuestión, ¿está facultada la autoridad competente para conceder la autorización a un proyecto que puede afectar a la masa de agua, antes de que esta sea caracterizada y clasificada?
- 3) En caso de respuesta negativa a la letra a) de la primera cuestión, ¿qué obligaciones incumben a la autoridad competente a la hora de decidir sobre una solicitud de autorización para un proyecto que puede afectar a una masa de agua no caracterizada o clasificada?»

24. Han presentado observaciones escritas al Tribunal de Justicia el demandante, la Agencia, los Gobiernos irlandés, francés, neerlandés y polaco y la Comisión.

IV. Apreciación

A. Primera cuestión prejudicial, letra a)

25. Mediante su primera cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 5 y 8 de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a caracterizar y clasificar todos los lagos con una superficie inferior a 0,5 km².

26. A tenor del artículo 1, letra a), de la Directiva 2000/60, esta tiene por objeto establecer un marco para la protección, en particular, de las aguas superficiales continentales, 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.

27. A este respecto, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60 impone dos objetivos diferenciados, aunque intrínsecamente relacionados. De un lado, con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva, 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 dicho artículo y no obstante lo dispuesto en su apartado 8 (obligación de prevenir el deterioro). De 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).¹³

¹³ Véase la sentencia de 5 de mayo de 2022, Association France Nature Environnement (Repercusiones temporales sobre las aguas superficiales) (C-525/20, EU:C:2022:350), apartado 34 y jurisprudencia citada.

28. Para garantizar la realización por los Estados miembros de estos objetivos medioambientales, la misma Directiva recoge una serie de disposiciones, especialmente las de sus artículos 3, 5, 8, 11 y 13, así como las de su anexo V, que establecen un proceso complejo que incluye varias etapas reguladas en detalle, con el fin de que los Estados miembros puedan adoptar las medidas necesarias en función de las especificidades y características de las masas de agua identificadas en sus territorios.¹⁴

29. Más concretamente, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para cumplir los objetivos medioambientales definidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60, los Estados miembros deben disponer de una visión de conjunto de las características de las masas de agua afectadas. A tal efecto, con arreglo al artículo 3 de dicha Directiva,¹⁵ antes de nada, los Estados miembros deben especificar las cuencas hidrográficas, incluirlas en demarcaciones hidrográficas y designar a las autoridades competentes. A continuación, deben efectuar la *caracterización* de las masas de agua prevista en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva y en los anexos II (en lo sucesivo, «anexo II») y III de esta. En virtud de la referida disposición, cada Estado miembro debe velar por que se realice en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio un análisis de las características de la demarcación, un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y un análisis económico del uso del agua, de conformidad con las especificaciones técnicas fijadas en los citados anexos II y III.¹⁶

30. En lo referente a estas especificaciones técnicas, el punto 1 del anexo II versa sobre las aguas superficiales y su punto 1.1 detalla las exigencias que deben cumplir los Estados miembros, tras haber determinado la situación y los límites de las masas de agua superficial, cuando realicen la caracterización inicial de todas estas masas de agua.¹⁷ A este respecto, el punto 1.1, inciso i), de este anexo prevé que las masas de agua superficial dentro de la demarcación hidrográfica se clasificarán en uno de los siguientes tipos de aguas superficiales: «ríos, lagos, aguas de transición, aguas costeras o como masas de agua superficial artificiales o como masas de agua superficial muy modificadas». El punto 1.1, inciso ii), de dicho anexo indica que, para cada categoría de agua superficial, las masas pertinentes de aguas superficiales de la demarcación hidrográfica se clasificarán por tipos, que se definirán utilizando uno de los sistemas denominados A o B y descritos en el punto 1.2 del mismo anexo. El punto 1.1, inciso iii), del anexo II especifica que, si se utiliza el sistema A, se clasificarán primero las masas de agua superficial de la demarcación hidrográfica en las regiones ecológicas correspondientes de conformidad con las zonas geográficas descritas en el punto 1.2 de ese anexo y a continuación se clasificarán las masas de agua de cada región ecológica en tipos de masas de agua superficial según los *descriptores establecidos en los cuadros correspondientes al sistema A*.

¹⁴ Véase la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 42, así como, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512), apartado 41.

¹⁵ El artículo 3 de la Directiva 2000/60, titulado «Coordinación de disposiciones administrativas en las demarcaciones hidrográficas», dispone, en su apartado 1, que «los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada [...]».

¹⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512), apartados 85 a 87.

¹⁷ Esta disposición precisa que los Estados miembros «podrán» agrupar distintas masas de agua superficial a efectos de dicha caracterización inicial. Por consiguiente, se trata de una mera facultad, con vistas a garantizar una mejor protección de estas masas de agua, y no de una obligación.

31. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente trata de averiguar si procede caracterizar, en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60 y de su anexo II, y posteriormente clasificar, en el sentido del artículo 8, apartado 1, y del anexo V de esta Directiva, un lago con una superficie inferior a 0,5 km². Como indica dicho órgano jurisdiccional, más allá del supuesto de tal lago, se plantea la cuestión más general de si, en todos los Estados miembros, deben caracterizarse y clasificarse todas las masas de agua en el marco de la aplicación de la referida Directiva.

32. El artículo 2, punto 5, de la Directiva 2000/60 define un «lago» como una «masa de agua continental superficial quieta». Dado que esta definición no hace referencia a la superficie o a otros criterios, no resulta necesariamente evidente distinguir entre un «lago» y otras masas de agua quietas de un tamaño inferior, como un estanque. Sin embargo, en el presente caso, no se discute que el Loch an Mhuilinn es un lago, en el sentido de este artículo 2, punto 5.

33. En lo tocante a los lagos, el punto 1.2.2 del anexo II menciona, en el marco del sistema A, una serie de descriptores, basados en las características físicas de estas masas de agua, a saber, la «tipología en función de la altitud», la «tipología según la profundidad medida como profundidad media», la «geología», así como la «tipología según el tamaño medido como superficie del lago». Esta última se precisa de la siguiente manera: «0,5 a 1 km²», «1 a 10 km²», «10 a 100 km²» y «superior a 100 km²». Por consiguiente, el descriptor relativo a la superficie en el sistema A fija un umbral de 0,5 km² para los lagos.

34. Dado que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60 establece expresamente que la caracterización debe realizarse de conformidad con las especificaciones técnicas fijadas en particular en el anexo II, debe constatarse que esta Directiva no obliga a los Estados miembros, cuando apliquen el sistema A, a caracterizar los lagos cuya superficie sea inferior a 0,5 km².

35. En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente indicó que Irlanda utilizaba el sistema B para caracterizar las masas de agua superficial, que no hace referencia a valores numéricos. A este respecto, resulta del punto 1.2.2 del anexo II que, en el marco del sistema B y en lo referente a los lagos, entre los «factores físicos y químicos que determinan las características del lago y, por ende, la estructura y composición de la comunidad biológica», los factores obligatorios son la altitud, la latitud, la longitud, la profundidad, la geología y el *tamaño*. Pues bien, el punto 1.1, inciso iv), de este anexo enuncia que si se utiliza el sistema B, los «Estados miembros deben lograr, por lo menos, el mismo grado de discriminación que se lograría con el sistema A» y que, en consecuencia, «se clasificarán las masas de agua superficial de la demarcación hidrográfica en tipos utilizando los valores correspondientes a los descriptores obligatorios y a los descriptores optativos, o combinaciones de descriptores, que se requieran para garantizar que se puedan derivar con fiabilidad las condiciones biológicas de referencia específicas del tipo». De esta disposición se desprende que, habida cuenta de que el sistema A toma como referencia el tamaño mínimo de 0,5 km² para realizar la caracterización de un lago, en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2000/60, la aplicación del sistema B lleva a que un lago deba tener tal superficie para ser necesariamente objeto de caracterización por el Estado miembro en cuestión.

36. Esta interpretación se ve corroborada por el documento de orientación n.º 2. Si bien es cierto que tal documento no tiene un carácter jurídicamente vinculante,¹⁸ resulta interesante señalar que, en su punto 3.5, relativo a los «pequeños cuerpos de aguas superficiales», enuncia que el objetivo de la Directiva 2000/60 es establecer un «marco para la protección de todas las aguas, incluidas las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas», pero que las «aguas superficiales engloban un gran número de aguas de muy reducido tamaño cuya gestión impone una carga administrativa que puede ser enorme».¹⁹ Este documento añade, en el mismo punto 3.5, que dicha Directiva no establece un umbral para las «masas de agua» muy pequeñas y que los «Estados miembros disponen de un margen de maniobra para decidir si los objetivos de la Directiva, que son aplicables a todas las aguas superficiales, pueden alcanzarse sin necesidad de identificar como masa de agua todo cuerpo de agua superficial que, pese a ser diferenciado y significativo, tenga una entidad menor», antes de sugerir un posible enfoque para la protección de estas aguas.²⁰

37. A este respecto, estoy de acuerdo con el análisis del Gobierno irlandés según el cual la imposición de obligaciones administrativas tan gravosas respecto de pequeños cuerpos de aguas superficiales podría desviar recursos destinados al cumplimiento de obligaciones específicas en relación con masas de agua importantes derivadas de la Directiva 2000/60. Por consiguiente, el hecho de que los lagos con una superficie inferior a 0,5 km² no estén sujetos a caracterización, en el sentido del artículo 5 de esta Directiva, no parece incompatible, en sí mismo, con el objetivo de dicha Directiva de prevenir el deterioro de las aguas superficiales.

38. Tras la caracterización de las masas de agua superficial, en el sentido de este artículo 5, los Estados miembros deben llevar a cabo la clasificación de su estado ecológico, con arreglo al artículo 8 y al anexo V de la Directiva 2000/60. Sin embargo, dado que, en lo tocante a los lagos con una superficie inferior a 0,5 km², los Estados miembros no están obligados a realizar su caracterización, de ello se deduce lógicamente que tampoco tienen la obligación de clasificar el estado ecológico de tales lagos.²¹ Procede añadir que esta Directiva no impide que, cuando lo estimen oportuno, los Estados miembros ejerzan su facultad de caracterizar y clasificar los lagos con una superficie inferior a 0,5 km².²²

39. Habida cuenta de todo lo anterior, propongo responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 5 y 8 de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que no obligan a los Estados miembros a caracterizar y clasificar todos los lagos con una superficie inferior a 0,5 km².

¹⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2022, Association France Nature Environnement (Repercusiones temporales sobre las aguas superficiales) (C-525/20, EU:C:2022:350), apartado 31. De tal manera, en esta sentencia el Tribunal de Justicia siguió una interpretación diferente de la adoptada en el documento de orientación n.º 36, dedicado a las «excepciones a los objetivos medioambientales en virtud del artículo 4, apartado 7», que también se inscribe en el marco de la estrategia común de aplicación de la Directiva 2000/60.

¹⁹ Subrayado presente en la versión original. Este punto 3.5 indica asimismo que un gran número de masas de agua superficial quedarán por debajo de los valores mínimos referidos al tamaño fijados para los ríos y los lagos en el anexo II, punto 1.2.

²⁰ Subrayado presente en la versión original. Según el mismo punto 3.5, en el marco de la aplicación del sistema B, se recomienda utilizar el tamaño de los pequeños ríos y de los lagos según el sistema A.

²¹ No obstante, como se ha observado al examinar la tercera cuestión prejudicial, cuando un proyecto de desarrollo puede provocar el deterioro de un lago de una superficie inferior a 0,5 Km², el Estado miembro afectado debe garantizar la protección de ese lago en virtud de la Directiva 2000/60.

²² En sus observaciones escritas, el Gobierno francés indicó que las autoridades nacionales competentes han caracterizado y posteriormente clasificado pequeños lagos alpinos cuya superficie es inferior a 0,5 km² debido a que estos son objeto de un seguimiento ecológico y científico desde el siglo XIX y a que, por tanto, constituyen una muestra particularmente significativa y útil para seguir la evolución del estado de las aguas en el medio ambiente alpino durante un período más prolongado.

B. Primera cuestión prejudicial, letra b)

40. Mediante su primera cuestión prejudicial, letra b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la respuesta a la primera cuestión prejudicial, letra a), sería diferente en el supuesto de que la masa de agua afectada se sitúe en una zona protegida, en el sentido de la Directiva 2000/60.

1. Sobre la admisibilidad

41. Procede recordar que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio, el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse. De ello se deduce que las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo podrá abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado.²³

42. En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que, en su respuesta, la EPA sostuvo que el lago no cumplía el criterio relativo a la ubicación en una zona protegida, en el sentido de la Directiva 2000/60. En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente precisó que el lago no se encontraba en una zona protegida pero que estaba directamente vinculado a la zona especial de conservación²⁴ de la bahía y las islas de Kilkieran mediante una conexión intermareal directa.²⁵

43. Por lo tanto, debe constatarse que el lago no se encuentra en el interior de una zona protegida, en el sentido del anexo IV de la Directiva 2000/60. En consecuencia, opino que la primera cuestión prejudicial, letra b), es hipotética y, por consiguiente, resulta inadmisibile.

2. Sobre el fondo

44. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la primera cuestión prejudicial, letra b), es admisible, debo señalar que, a tenor del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/60, para las zonas protegidas, los Estados miembros habrán de lograr, en principio, el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de esta Directiva. El artículo 6 de dicha Directiva prevé que los Estados miembros velarán por que se establezcan uno o más registros de zonas protegidas. Asimismo, el artículo 8,

²³ Véase la sentencia de 9 de febrero de 2023, VZ (Licitador definitivamente excluido) (C-53/22, EU:C:2023:88), apartado 23 y jurisprudencia citada.

²⁴ El artículo 1, letra l), de la Directiva 92/43 define la «zona especial de conservación» como «un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar».

²⁵ Una «zona intermareal» es la zona de oscilación de la marea.

apartado 1, tercer guion, de la misma Directiva dispone que, en el caso de las zonas protegidas, los programas de seguimiento del estado de las aguas se completarán con las especificaciones contenidas en la norma de la Unión en virtud de la cual se haya establecido cada zona protegida.

45. Por consiguiente, la Directiva 2000/60 prevé que se apliquen controles complementarios a las zonas protegidas. En cambio, esta Directiva no contiene ninguna disposición que modifique el ámbito de aplicación territorial de la obligación de caracterizar y clasificar las masas de agua superficial, según se ha fijado en sus anexos II y V, basado en las características físicas de estas. Debe añadirse que, como se ha señalado en el punto 38 de las presentes conclusiones, los Estados miembros tienen la facultad de caracterizar y posteriormente clasificar los lagos con una superficie inferior a 0,5 km² cuando estén situados en zonas protegidas.²⁶

46. En estas condiciones, considero que la respuesta que debe darse a la primera cuestión prejudicial, letra a), no varía en el supuesto de que la masa de agua afectada se sitúe en una zona protegida, en el sentido de la Directiva 2000/60.

C. Segunda cuestión prejudicial

47. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en el supuesto de que se responda en sentido afirmativo a la primera cuestión prejudicial, si la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que la autoridad nacional competente puede autorizar un proyecto de desarrollo que pueda afectar a una masa de agua superficial cuando dicha masa de agua no haya sido caracterizada y clasificada, en el sentido de los artículos 5 y 8 de esta Directiva.

48. Habida cuenta de la respuesta que propongo para la primera cuestión, opino que no procede responder a la segunda cuestión prejudicial.

D. Tercera cuestión prejudicial

49. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, en el supuesto de que se responda en sentido negativo a la primera cuestión prejudicial, si la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que impone a la autoridad nacional competente que resuelva sobre la solicitud de autorización de un proyecto de desarrollo que pueda afectar a un lago que no haya sido objeto de caracterización y clasificación, en el sentido de los artículos 5 y 8 de esta Directiva, debido a su escasa superficie, obligaciones con el fin de garantizar la protección de dicha masa de agua.

50. Como se ha especificado en el punto 28 de las presentes conclusiones, la Directiva 2000/60 prevé una serie de disposiciones, en particular las contenidas en sus artículos 3, 5, 8, 11 y 13, que establecen un proceso complejo que incluye varias etapas reguladas en detalle, con el fin de que los Estados miembros puedan adoptar las medidas necesarias en función de las especificidades y características de las masas de agua identificadas en sus territorios.

51. En el presente asunto, como se desprende de la respuesta que se propone dar a la primera cuestión, el Estado miembro de que se trata no estaba obligado a realizar la caracterización y la clasificación del lago, a las que se refieren respectivamente los artículos 5 y 8 de esta Directiva.

²⁶ El Gobierno irlandés ha indicado, en sus observaciones escritas, que la EPA ha caracterizado todos los lagos situados en zonas protegidas, incluidos los que tienen una superficie inferior a 0,5 km², a la vez que señalaba que esta práctica no venía exigida por la Directiva 2000/60.

Por lo tanto, la cuestión consiste en saber en qué medida deben respetarse las siguientes etapas del proceso previsto en dicha Directiva y que tienen por objeto garantizar la protección de las masas de agua superficial. Dicho de otro modo, ¿quedan excluidas las pequeñas masas de agua superficial, de manera general, de la aplicación de la Directiva 2000/60? Considero que debe responderse negativamente a esta cuestión.

52. A este respecto, procede referirse a la jurisprudencia general del Tribunal de Justicia según la cual 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 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 esta Directiva. Por tanto, esa disposición no contiene solo obligaciones de principio, sino que afecta también a proyectos concretos. Así pues, 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. La obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial sigue siendo vinculante en cada una de las etapas de aplicación de dicha Directiva y es aplicable a *cualquier tipo y a cualquier estado* de masa de agua superficial para el que se haya adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico. Por consiguiente, el Estado miembro interesado está obligado a denegar la autorización de un proyecto cuando este pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o comprometer el logro de un buen estado de las masas de agua superficial, salvo que se aprecie que dicho proyecto puede acogerse a una excepción en virtud del artículo 4, apartado 7, de la misma Directiva. En consecuencia, 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.²⁷

53. Esta jurisprudencia se enmarca en el proceso clásico de protección de las masas de agua en los Estados miembros, mencionado en el punto 50 de las presentes conclusiones, haciendo referencia en concreto a la «determinación del estado ecológico de la masa de agua» y a la «adopción de un plan hidrológico» como elementos previos. De ello podría deducirse que, cuando no se hayan establecido estos elementos, como sucede en el asunto principal, la masa de agua de que se trate no entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/60.

54. En el mismo sentido, el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 tiene por objeto prevenir el deterioro del estado de todas las «masas de agua superficial». Pues bien, el artículo 2, punto 10, de esta Directiva define una «masa de agua superficial» como 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. De tal modo, esta disposición podría interpretarse en el sentido de que, en particular, un lago de escasa superficie no constituye una parte «significativa» de las aguas superficiales, como sostienen los Gobiernos irlandés y francés, neerlandés.

55. Sin embargo, por una parte, de la jurisprudencia citada en el punto 52 de las presentes conclusiones se desprende que la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial es aplicable «a cualquier tipo y a cualquier estado de masa de agua superficial». Así pues, más allá del mero respeto del proceso establecido por la Directiva 2000/60, el objetivo

²⁷ Véase la sentencia de 5 de mayo de 2022, Association France Nature Environnement (Repercusiones temporales sobre las aguas superficiales) (C-525/20, EU:C:2022:350), apartados 24 a 26 y jurisprudencia citada.

de esta última es la protección, en particular, de todas las aguas superficiales continentales. Este es el objetivo que debe prevalecer en el supuesto de que la masa de agua de que se trate no haya sido objeto de caracterización y clasificación, de conformidad con el anexo II, debido a su pequeña superficie.

56. Por otra parte, en cuanto a la expresión «parte significativa» que figura en el artículo 2, punto 10, de la Directiva 2000/60, conviene hacer referencia a los trabajos preparatorios de esta norma. Así pues, en su Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas,²⁸ presentada el 26 de febrero de 1997, la Comisión definió, en el artículo 2, punto 7, de esta Propuesta, una «masa de agua» como una «parte *discreta y homogénea* de las aguas superficiales o subterráneas, como un acuífero, un lago, un embalse, un tramo de corriente, río o canal, un estuario o un trecho de aguas costeras»,²⁹ y, en el punto 8 de este artículo, una «masa de agua significativa» del siguiente modo: «a los efectos del artículo 8, todas las aguas destinadas a la producción de agua potable a partir de una fuente individual que abastece a más de 15 hogares». En el marco de la adopción de la Directiva 2000/60 no se mantuvieron estas definiciones, de manera que no se define el concepto de parte «significativa» de las aguas superficiales en la Directiva.

57. A raíz de una pregunta escrita del Tribunal de Justicia relativa a los motivos que llevaron al legislador de la Unión a apartarse del concepto inicial de «masa de agua», el Gobierno irlandés alega que los trabajos preparatorios corroboran su postura según la cual la intención de este legislador era fijar un umbral *de minimis* que pudiera utilizarse en la práctica. Por su parte, el Gobierno neerlandés ha afirmado que la expresión «parte significativa» se refiere a un criterio espacial, a saber, el tamaño. En cuanto a la Comisión, considera que no procede establecer una relación entre el adjetivo «significativa» y una zona con una superficie como mínimo de 0,5 km² debido a que de las distintas versiones lingüísticas de la Directiva 2000/60 se desprende que la definición de una masa de agua como «diferenciada y significativa» se refiere más a las características topológicas que a su tamaño en sí mismo.

58. A este respecto, debo constatar que la Directiva 2000/60 no contiene ninguna disposición que vincule los descriptores que figuran en los cuadros del sistema A con el concepto de parte diferenciada y «significativa» de las aguas superficiales. En consecuencia, puede entenderse que una «masa de agua superficial» definida como 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», dado que se emplea el término «como», se refiere a un *tipo* de cuerpo de agua, con independencia de su tamaño, a saber, en el presente caso, cualquier «lago». Dicho de otro modo, una parte no «significativa» de las aguas superficiales podría ser un cuerpo no incluido en esta definición, como un «estanque».

59. Es cierto que los descriptores que figuran en los cuadros del sistema A indican que el legislador de la Unión no pretendía someter a los lagos de pequeño tamaño a la caracterización y la clasificación, en el sentido de los artículos 5 y 8 de la Directiva 2000/60. Sin embargo, como se desprende de la sistemática de esta Directiva, el legislador tenía como objetivo garantizar la protección de todas las aguas en los Estados miembros. Por otra parte, dado que las aguas superficiales están naturalmente interconectadas, la calidad de un cuerpo de agua superficial de

²⁸ COM(97) 49 final.

²⁹ El subrayado es mío.

pequeño tamaño (sin que sea insignificante) puede afectar a otro cuerpo de mayor entidad.³⁰ En consecuencia, un lago de una superficie inferior a 0,5 km² debe ser objeto de protección con arreglo a dicha Directiva.

60. De lo anterior resulta que, como ha señalado la Comisión, cuando la autoridad nacional competente recibe una solicitud de autorización para un proyecto de desarrollo, la obligación de prevenir el deterioro resulta aplicable a toda masa de agua superficial que pueda verse afectada por ese proyecto. Por consiguiente, y con el fin de garantizar el cumplimiento de tal obligación, estas masas de agua deben ser objeto del programa de medidas contemplado en el artículo 11 de dicha Directiva.³¹ En particular, como establece el apartado 3, letra e), de ese artículo, este programa debe contener unas «medidas básicas», entre las que figuran las medidas de control de la captación de aguas dulces superficiales. No obstante, a mi juicio, tal programa de medidas no parece suficiente para prevenir cualquier deterioro del estado de una masa de agua de pequeño tamaño. En efecto, habida cuenta de la jurisprudencia citada en el punto 52 de las presentes conclusiones, procede examinar el proyecto particular de que se trate.

61. Así pues, considero que cuando se solicite la autorización de un proyecto de desarrollo, la autoridad nacional competente debe determinar *el estado* ad hoc de la masa de agua de que se trate para garantizar que ese proyecto no dé lugar a un deterioro de su estado. En mi opinión, el Estado miembro debe velar, aplicando por analogía el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60, por que se lleve a cabo un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de esa masa de agua, así como un análisis económico del uso del agua. Se trata, en efecto, de establecer los criterios de evaluación en la medida en que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua incluye cualquier cambio que pueda comprometer el cumplimiento del objetivo principal de esta Directiva.³² Es cierto que tal examen presenta dificultades prácticas indudables, a falta de una caracterización y clasificación previas. Sin embargo, resulta necesario para garantizar la protección de las aguas superficiales en la Unión.³³

62. Como resulta de la jurisprudencia citada en el punto 52 de las presentes conclusiones, relativa al artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60, el Estado miembro interesado está obligado a denegar la autorización de un proyecto cuando este pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o comprometer el logro de un buen estado de las masas de agua superficial, salvo que se aprecie que dicho proyecto puede acogerse a una excepción en virtud del artículo 4, apartado 7, de esta Directiva.

63. Por lo tanto, propongo responder a la tercera cuestión prejudicial que la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco del procedimiento de autorización de un proyecto referido a un lago que no haya sido objeto de caracterización y clasificación, debido a su

³⁰ En sus observaciones escritas, el demandante señala que el lago forma parte de un grupo de lagos conectados, cuya superficie conjunta es superior a 50 hectáreas.

³¹ Véase, en este sentido, el punto 3.5 del documento de orientación n.º 2.

³² 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 66.

³³ Como indiqué en mis conclusiones presentadas en el asunto Association France Nature Environnement (Repercusiones temporales sobre las aguas superficiales) (C-525/20, EU:C:2022:16), apartado 72, la Directiva 2000/60 fue concebida para evitar, en la medida de lo posible, el deterioro del estado de las masas de agua y, en este sentido, como prevé el considerando 25 de esta Directiva, deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Unión y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel de la Unión, siendo así que estos objetivos ambiciosos implican necesariamente cargas para los Estados miembros.

escasa superficie, las autoridades nacionales competentes deben asegurarse, mediante un análisis *ad hoc*, de que ese proyecto no puede provocar un deterioro del estado de dicha masa de agua de superficie, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva.

V. Conclusión

64. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda):

«1) Los artículos 5 y 8 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,

deben interpretarse en el sentido de que

no obligan a los Estados miembros a caracterizar y clasificar todos los lagos cuya superficie sea inferior a 0,5 km².

2) La Directiva 2000/60

debe interpretarse en el sentido de que

en el marco del procedimiento de autorización de un proyecto referido a un lago que no haya sido objeto de caracterización y clasificación, debido a su escasa superficie, las autoridades nacionales competentes deben asegurarse, mediante un análisis *ad hoc*, de que ese proyecto no puede provocar un deterioro del estado de dicha masa de agua de superficie, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva.»