



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 1 de julio de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Política de la Unión Europea en el ámbito del agua — Directiva 2000/60/CE — Artículo 4, apartado 1 — Objetivos medioambientales relativos a las aguas superficiales — Deterioro del estado de una masa de agua superficial — Proyecto de ampliación de una vía navegable — Obligación de los Estados miembros de no autorizar un proyecto que pueda provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial — Criterios determinantes para apreciar la existencia de deterioro del estado de una masa de agua»

En el asunto C-461/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 11 de julio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de agosto de 2013, en el procedimiento entre

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV

y

Bundesrepublik Deutschland,

en el que interviene:

Freie Hansestadt Bremen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J. Malenovský y E. Levits y la Sra. M. Berger (Ponente) y los Sres. C. G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de julio de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, por el Sr. R. Nebelsieck, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por el Sr. GW. Ewer, Rechtsanwalt;
- en nombre de la Freie Hansestadt Bremen, por el Sr. P. Schütte, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. S. Menez, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y B. Koopman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. J. Beeko, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Facenna, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y G. Wilms, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de octubre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1).
- 2 Esta petición ha sido presentada en el marco de un litigio entre el Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Federación alemana para el medio ambiente y la protección de la naturaleza) y la Bundesrepublik Deutschland relativo a un proyecto de profundización de distintas partes del río Weser al norte de Alemania, dirigido a permitir el paso de buques contenedores de mayor calado a los puertos de Bremerhaven, Brake y Bremen, situados en Alemania.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 16, 25 y 32 de la Directiva 2000/60 indican lo siguiente:
 - «(16) Es necesaria una mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo. [...]
- [...]
- (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.

[...]

(32) En determinados casos, estará justificada la exención del cumplimiento de los requisitos de evitar un nuevo empeoramiento o de lograr el buen estado de las aguas, si el incumplimiento de dichos requisitos se debe a circunstancias imprevistas o excepcionales, en particular a inundaciones o sequías, o a que lo exija un interés público superior, o a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, a condición de que se adopten todas las medidas posibles para paliar los efectos negativos sobre el estado de la masa de agua.»

4 El artículo 1 de la Directiva 2000/60, con la rúbrica «Objeto», establece lo siguiente:

«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, con la rúbrica «Definiciones», dispone en sus puntos 9, 17 y 21 a 23:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

9) “masa de agua muy modificada”: una masa de agua superficial que, como consecuencia de alteraciones físicas producidas por la actividad humana, ha experimentado un cambio sustancial en su naturaleza, designada como tal por el Estado miembro con arreglo a lo dispuesto en el anexo II;

[...]

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;

22) “buen estado ecológico”: el estado de una masa de agua superficial, que se clasifica como tal con arreglo al anexo V;

23) “buen potencial ecológico”: el estado de una masa de agua muy modificada o artificial, que se clasifica como tal con arreglo a las disposiciones pertinentes del anexo V;

[...]»

- 6 El artículo 3 de la Directiva, con la rúbrica «Coordinación de disposiciones administrativas en las demarcaciones hidrográficas», establece en su apartado 1:

«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. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.»

- 7 El artículo 4 de la Directiva 2000/60, con la rúbrica «Objetivos medioambientales», dispone en sus apartados 1, letra a), 2 y 6:

«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,

[...]

2. Cuando más de uno de los objetivos establecidos en el apartado 1 se refieran a una determinada masa de agua, se aplicará el más riguroso.

[...]

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).»

8 El artículo 4, apartado 7, de dicha Directiva establece lo siguiente:

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

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

y se cumplan las condiciones siguientes:

- a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;
 - b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;
 - c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y
 - d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.»
- 9 El artículo 11 de la citada Directiva, con la rúbrica «Programa de medidas», dispone en su apartado 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.»

- 10 El artículo 13 de la Directiva 2000/60, con la rúbrica «Planes hidrológicos de cuenca», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio.»

- 11 El artículo 14 de la Directiva 2000/60, con la rúbrica «Información y consulta públicas», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. [...]»

Derecho alemán

- 12 El artículo 27 de la Ley Federal de Ordenación de Aguas (Wasserhaushaltsgesetz), de 31 de julio de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2585), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «WHG»), titulado «Objetivos de la gestión de las aguas superficiales», dispone que:

«1) En la medida en que no se califiquen de artificiales o de muy modificadas con arreglo al artículo 28, la gestión de las aguas superficiales se hará de manera que

1. se evite el deterioro de su estado ecológico y de su estado químico y
2. se conserve o se alcance un buen estado ecológico y un buen estado químico.

2) La gestión de las aguas superficiales calificadas de artificiales o de muy modificadas con arreglo al artículo 28 se hará de manera que

1. se evite el deterioro de su potencial ecológico y de su estado químico
2. se conserve o se alcance un buen potencial ecológico y un buen estado químico.»

- 13 El artículo 31, apartado 2, primera frase, de la WHG, dispone:

«Si no se consigue el buen estado ecológico de las aguas superficiales o si su estado se deteriora, ello no será contrario a los objetivos de gestión enunciados en los artículos 27 y 30 siempre que:

1. se deba a una nueva modificación de las características físicas de las aguas o del nivel piezométrico de las aguas subterráneas;
2. esta modificación sea de interés público superior o los beneficios de la nueva modificación para la salud o la seguridad de las personas o para el desarrollo sostenible compensen los beneficios para el medioambiente y la colectividad relacionados con el logro de los objetivos de gestión;

3. los objetivos que se obtengan con la modificación de las aguas no puedan conseguirse por otras medidas apropiadas con unos efectos adversos en el medio ambiente sensiblemente menores, que sean técnicamente realizables y cuyo coste no sea desproporcionado, y

4. todas las medidas apropiadas se adopten en la práctica para reducir los efectos adversos sobre el estado de las aguas.

[...]»

- 14 El artículo 12, apartado 7, tercera frase, de la Ley federal de vías acuáticas (Bundeswasserstraßengesetz), de 2 de abril de 1968 (BGBl. 1968 II, p. 173), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, establece lo siguiente:

«Las medidas de ampliación tendrán en cuenta los objetivos de gestión aplicables en virtud de los artículos 27 a 31 de la [WHG].»

- 15 El artículo 14, apartado 1, frase segunda, de dicha Ley dispone:

«En el marco de la aprobación del plan, deberán tomarse en consideración todos los intereses públicos y privados que se vean afectados por el proyecto, incluido su impacto medioambiental.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 16 Mediante la decisión urbanística de 15 de julio de 2011 (en lo sucesivo, «decisión urbanística»), la Dirección de Aguas y Vías Navegables del Noroeste (Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest), autoridad administrativa federal, autorizó tres proyectos de ampliación del río Weser, una vía acuática federal navegable. El promotor de todos estos proyectos, que pueden realizarse de forma independiente entre sí, es la Administración Federal de aguas y vías navegables (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).
- 17 El primer proyecto tiene por objeto la ampliación del estuario del Weser desde el mar abierto hasta Bremerhaven. A tal efecto, se pretende profundizar el canal navegable del estuario del Weser en un máximo de 1,16 metros, para que los grandes buques contenedores con un calado con carga de hasta 13,5 metros puedan acceder al puerto de Bremerhaven sin depender de las mareas. El proyecto lleva asociada la profundización del punto de giro del puerto de Bremerhaven, de la que es promotora la Freie Hansestadt Bremen, parte coadyuvante en el litigio principal.
- 18 El segundo proyecto se refiere a la ampliación del bajo Weser desde Bremerhaven aguas arriba hasta Brake, profundizando el canal navegable en hasta un metro, para que los barcos con un calado con carga máximo de 12,8 metros puedan acceder al puerto de aquella localidad, en función de las mareas.
- 19 La finalidad del tercer proyecto es ampliar el bajo Weser desde Brake aguas arriba hasta Bremen. Se pretende profundizar el canal navegable de este tramo del río para que puedan acceder al puerto de Bremen, en función de las mareas, barcos con un calado con carga de hasta 11,1 metros. Actualmente, pueden llegar al puerto de Bremen, en función de las mareas, barcos con un calado con carga de hasta 10,7 metros.
- 20 Para la ejecución de los proyectos es preciso dragar el lecho del río en los canales navegables. Tras la primera obra de profundización con vistas a la ampliación será preciso realizar dragados periódicos de mantenimiento. Se pretende depositar los residuos de los dragados extraídos con la profundización y el mantenimiento del río principalmente en lugares ya utilizados anteriormente para tal fin en el estuario y en el curso bajo del río.

- 21 Además de las repercusiones directas del dragado y el vertido de los residuos de éste, los proyectos tienen también, según el órgano jurisdiccional remitente, otras consecuencias hidrológicas y morfológicas para los tramos afectados del río. Tales consecuencias son, en particular, el aumento de la velocidad de la corriente tanto con marea baja como con marea alta; el aumento del nivel del agua durante la marea alta; la disminución del nivel del agua durante la marea baja; el aumento de la salinidad en algunos tramos del bajo Weser y el desplazamiento aguas arriba del límite entre aguas dulces y aguas salobres en el bajo Weser, y, por último, el aumento de la acumulación de cieno en el lecho del río fuera del canal navegable.
- 22 De las masas de agua afectadas, se califican como muy modificadas, en el sentido del artículo 2, punto 9, de la Directiva 2000/60, las aguas de transición del Weser y las zonas intermareales aguas arriba de Brake. La zona del estuario, en la parte que se incluye en las aguas costeras, se califica como natural. También están afectadas una serie de masas de agua en el área de los afluentes, algunas de las cuales están calificadas como naturales y otras como muy modificadas.
- 23 Con estos antecedentes, la Dirección de Aguas y Vías Navegables del Noroeste examinó, en la decisión urbanística, la compatibilidad de los proyectos con el objetivo de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua establecido por la Directiva 2000/60. Dicha autoridad llegó a la conclusión de que no hay riesgo de deterioro para las aguas costeras en el sentido de esa Directiva.
- 24 En cambio, consideró que el estado actual de determinadas masas de agua del Weser tenderá a sufrir una modificación negativa por los efectos de los proyectos de ampliación, sin dar lugar a un cambio en la categoría de su estado conforme al anexo V de la Directiva 2000/60. Según la Dirección de Aguas y Vías Navegables del Noroeste, tal deterioro dentro de una misma categoría de estado no se considera como deterioro del potencial ecológico ni del estado de la masa de agua.
- 25 Subsidiariamente, dicha autoridad examinó si concurrían los requisitos para una excepción a la prohibición de deterioro del estado de las masas de agua fijados en el artículo 31, apartado 2, WHG y en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60, y concluyó en sentido afirmativo.
- 26 El Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV impugna la decisión urbanística de aprobación de los proyectos y alega a este respecto, además de infracciones de la legislación urbanística, de la Ley sobre evaluación del impacto ambiental (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) y de la legislación sobre la protección del medio ambiente —en particular, la legislación relativa a la fauna, a la flora y al hábitat y a la protección de las aves—, la infracción de disposiciones de protección del agua basadas en la Directiva 2000/60.
- 27 El órgano jurisdiccional remitente considera que la resolución del litigio principal depende de la interpretación de varias disposiciones de esa Directiva.
- 28 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal federal de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se ha de interpretar el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 en el sentido de que los Estados miembros (sin perjuicio de la posibilidad de la concesión de una excepción) están obligados a denegar el permiso para la realización de un proyecto si éste puede provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial, o constituye dicha disposición una mera proposición de objetivos para los planes hidrológicos?
- 2) ¿Debe interpretarse la expresión “deterioro del estado” empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 en el sentido de que sólo comprende las modificaciones adversas que den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior de conformidad con el anexo V de la Directiva?

- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión prejudicial, ¿qué condiciones han de darse para que se pueda apreciar un “deterioro del estado” en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60?
- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos ii) y iii), de la Directiva 2000/60 en el sentido de que los Estados miembros (sin perjuicio de la posibilidad de la concesión de una excepción) están obligados a denegar el permiso para la realización de un proyecto si éste pone en peligro el logro de un buen estado o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales en la fecha decisiva a efectos de la Directiva, o constituye dicha disposición una mera proposición de objetivos para los planes hidrológicos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y cuarta

- 29 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y cuarta, que procede abordar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si 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 éste 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.
- 30 El alcance de esas disposiciones debe determinarse, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta tanto los términos empleados en ellas como su contexto, así como los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en particular, las sentencias Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, apartado 19; SFIR y otros, C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, apartado 24, y Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, apartado 31), y, en el presente asunto, la génesis de esa normativa.
- 31 Ha de señalarse que, contrariamente a lo que alegan la República Federal de Alemania y el Gobierno neerlandés, el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 corrobora el carácter vinculante de esa disposición, que establece que «los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial». La expresión «habrán de aplicar» entraña una obligación para los Estados miembros de actuar en ese sentido.
- 32 Al igual que el órgano jurisdiccional remitente, debe entenderse la autorización de un proyecto determinado como una aplicación de tales medidas.
- 33 Por otra parte, a tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60, es «al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca» cuando los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para lograr los objetivos de prevención del deterioro, conservación y mejora del estado de las masas de aguas superficiales. La utilización de la expresión «al poner en práctica» refuerza una interpretación de esta disposición en el sentido de que conlleva obligaciones que deben cumplir las autoridades competentes al aprobar proyectos concretos en el marco del régimen jurídico de protección de las aguas.
- 34 Debe recordarse también 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, 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 Europea. 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, ésta no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua (sentencias Comisión/Luxemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, apartado 41, y Comisión/Alemania, C-525/12, EU:C:2014:2202, apartado 50).

- 35 El considerando 25 de esta Directiva confirma que 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.
- 36 Conforme al artículo 1, letra a), de la Directiva 2000/60, el objeto de ésta es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos.
- 37 Por consiguiente, el objetivo último de la Directiva 2000/60 es lograr, mediante una acción coordinada, el «buen estado» de todas las aguas superficiales de la Unión en el año 2015.
- 38 Los objetivos medioambientales que los Estados miembros deben lograr se indican en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60.
- 39 Esta disposición impone dos objetivos diferenciados, aunque intrínsecamente relacionados. Por una parte, conforme al artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60, los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial (obligación de prevenir el deterioro). Por otra parte, con arreglo a este 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 de las aguas superficiales a más tardar al final del año 2015 (obligación de mejora).
- 40 El origen de estos dos objetivos se desprende de los trabajos preparatorios de la Directiva 2000/60. En lo que respecta, en particular, a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las aguas superficiales, las disposiciones en cuestión podían significar, en su primera versión, que, una vez adoptada la Directiva 2000/60, las masas de agua clasificadas en una clase superior a la de «buen estado» podían degradarse hasta ser incluidas en esta última clase. En consecuencia, el Parlamento Europeo propuso una modificación que permitiera distinguir entre la obligación de lograr un «buen estado» y la de evitar el deterioro, insertando otro guion en el apartado 1 del artículo 4 de esta Directiva en el que se enunciara por separado la obligación de evitar el deterioro.
- 41 Tanto la obligación de mejora como la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua tienen como finalidad el logro de los objetivos cualitativos pretendidos por el legislador de la Unión, a saber, la conservación o la regeneración de un buen estado, de un buen potencial ecológico y de un buen estado químico de las aguas superficiales.
- 42 Para garantizar la realización por los Estados miembros de los objetivos medioambientales indicados, la Directiva 2000/60 prevé una serie de disposiciones, especialmente las de sus artículos 3, 5, 8, 11 y 13, así como de su anexo V, que, como señaló el Abogado General en los puntos 43 a 52 de sus conclusiones, 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.

- 43 Estos elementos refuerzan la interpretación 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 esa Directiva.
- 44 El régimen de excepciones previsto en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60, cuyos requisitos de aplicación han sido examinados por la demandada en el litigio principal pero no son objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, constituye también un elemento que refuerza la interpretación en virtud de la cual la prevención del deterioro del estado de las masas de agua reviste carácter vinculante.
- 45 A este respecto, ha de señalarse que ese régimen comprende varias categorías. En particular, en virtud del artículo 4, apartado 7, «no se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando el hecho 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».
- 46 Sin embargo, esta excepción sólo se puede aplicar a condición de que se hayan adoptado todas las medidas prácticas para paliar los efectos adversos sobre el estado de la masa de agua y de que se hayan adaptado en consecuencia los programas de medidas y los planes hidrológicos.
- 47 A este respecto, ha de señalarse que la estructura de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60 permite considerar que el artículo 4 de ésta no contiene sólo obligaciones de principio, sino que se refiere también a proyectos concretos. En efecto, como el Abogado General señaló en el punto 78 de sus conclusiones, existen motivos para establecer una excepción, en particular, cuando el incumplimiento de los objetivos se debe a nuevas modificaciones de las propiedades físicas de la masa de agua superficial, de las que resultan efectos negativos. Pues bien, así puede ocurrir a raíz de nuevas autorizaciones de proyectos. En efecto, es imposible concebir de manera separada un proyecto y la aplicación de los planes hidrológicos.
- 48 Por consiguiente, esos proyectos están sujetos a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua establecida en el artículo 4 de la Directiva 2000/60. Sin embargo, tales proyectos pueden autorizarse con arreglo al sistema de excepciones establecido en dicho artículo 4.
- 49 La Comisión Europea alega, en sus observaciones escritas, que la prohibición de deterioro del estado de las masas de agua es un objetivo del deber de mejora de éste. A este respecto, ha de señalarse que el legislador de la Unión ha conferido a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua un estatuto autónomo, por lo que ésta no es tan sólo un instrumento al servicio de la obligación de mejora del estado de las masas de agua.
- 50 De ello se deriva 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. 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 adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico. Por consiguiente, el Estado miembro de que se trate está obligado a denegar la autorización de un proyecto cuando éste pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o poner en peligro el logro de un buen estado de las masas de agua superficiales, salvo que se aprecie que dicho proyecto puede acogerse a una excepción en virtud del artículo 4, apartado 7, de esa Directiva.

51 En vista de todas las consideraciones anteriores, debe responderse a las cuestiones prejudiciales primera y cuarta 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 éste 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.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

52 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede abordar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si 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 sólo comprende las modificaciones adversas que den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior de conformidad con el anexo V de esa Directiva (teoría de las clases de estado). En caso de respuesta negativa, es decir, si esa expresión se refiere a cualquier modificación adversa de la masa de agua de que se trate (teoría del *status quo*), el órgano jurisdiccional remitente desea que se diluciden cuáles son los criterios para determinar el deterioro del estado de una masa de agua superficial.

53 Ha de señalarse que en la Directiva no se define el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial.

54 A este respecto, debe recordarse que, a falta de tal definición en el Derecho de la Unión, la determinación del significado y el alcance de dicho concepto debe establecerse, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta tanto los términos empleados en la disposición del Derecho de la Unión de que se trate como su contexto (véanse, en particular, las sentencias Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, apartado 19; SFIR y otros, C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, apartado 24, y Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, apartado 31).

55 La redacción del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 refuerza una interpretación según la cual el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial se refiere también a los deterioros que no den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior. Esta disposición indica expresamente que es preciso prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial. Conforme a la definición del artículo 2, punto 17, de dicha Directiva, el estado de las aguas superficiales es la expresión general del estado de una masa de agua superficial, determinado por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico. Así pues, el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 establece con carácter general la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales, sin hacer mención de un posible cambio de clase y sólo el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos ii) y iii), de dicha Directiva se remite al anexo V de ésta en lo que respecta a la obligación de mejora del estado de las masas de agua superficiales.

56 Antes de verificar si esta interpretación literal resulta corroborada por el contexto en el que se inscribe el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial y por los objetivos de la Directiva 2000/60, ha de recordarse que la evaluación del estado de las aguas superficiales se basa en un análisis del estado ecológico que comprende cinco clases, como el Abogado General expuso en los puntos 91 a 97 de sus conclusiones.

57 En la fase de elaboración de los índices de calidad ecológica, los Estados miembros dividen esos índices de cada categoría de agua superficial en cinco clases mediante un valor límite de los elementos de calidad biológica que indica la separación entre las distintas clases: muy bueno, bueno, aceptable, deficiente y malo. Los valores deben establecerse al término de un ejercicio de intercalibración, que

consiste en comparar los resultados de la clasificación del sistema nacional de seguimiento correspondiente a cada indicador biológico y a cada tipo común de masa de agua superficial entre los Estados miembros del mismo grupo geográfico de intercalibración, y en evaluar la coherencia de los resultados con las definiciones normativas de la sección 1.2 del anexo V de la citada Directiva.

- 58 No obstante, como resulta del punto 1.4.1, inciso iii), del anexo V de la Directiva 2000/60, el ejercicio de intercalibración sólo sirve para delimitar las clases de estado «muy bueno», «bueno» y «aceptable». Los valores límite de los Estados miembros figuran en la Decisión 2013/480/UE de la Comisión, de 20 de septiembre de 2013, por la que se fijan, de conformidad con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, los valores de las clasificaciones de los sistemas de seguimiento de los Estados miembros a raíz del ejercicio de intercalibración, y por la que se deroga la Decisión 2008/915/CE (DO L 266, p. 1).
- 59 Por último, conforme al punto 1.4.2, inciso i), del anexo V de la Directiva 2000/60, para las categorías de agua superficial, una masa de agua debe clasificarse en la clase inmediatamente inferior cuando el índice de uno de los indicadores de calidad descienda por debajo del nivel que corresponda a la clase a la que pertenezca en ese momento. Esta regla, denominada «one out all out», se ajusta a la definición del «estado de las aguas superficiales» establecida en el artículo 2, punto 17, de dicha Directiva, estado que ha de determinarse por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico.
- 60 En virtud del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2000/60, el estado ecológico es 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 de esa Directiva, que califica esas clasificaciones del estado ecológico de «definiciones normativas».
- 61 Sin embargo, como el Abogado General señaló en el punto 99 de sus conclusiones, la determinación de los valores límite entre las clases se traduce en la adopción de horquillas amplias. Por lo tanto, las clases sólo son un instrumento que limita el margen de apreciación de los Estados miembros al fijar los indicadores de calidad que reflejen en qué estado se encuentra realmente una determinada masa de agua. Por este motivo, el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 no se remite al anexo V de ésta, ya que el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial es un concepto de carácter global.
- 62 Otra interpretación de este concepto disuadiría, en cambio, a los Estados miembros de prevenir los deterioros del estado de una masa de agua superficial dentro de una clase de estado. En efecto, dado que la clasificación de una masa de agua superficial depende del peor valor de los parámetros aplicables, todos los demás valores podrían reducirse sin que ello tuviera consecuencias jurídicas.
- 63 La aplicación de la regla «one out all out» en relación con la teoría de las clases de Estado llevaría también a excluir las aguas de la clase más baja del ámbito de aplicación de la obligación de prevenir el deterioro del estado de éstas. En efecto, tras una clasificación de una masa de agua en esta clase de Estado, ya no sería jurídicamente posible una nueva degradación de ésta. Pues bien, habida cuenta de la finalidad de la Directiva 2000/60, este tipo de masas de agua merece una particular atención en el marco de la gestión de las aguas.
- 64 Esta interpretación es corroborada por el artículo 4, apartado 5, letra c), de la Directiva 2000/60, que establece expresamente una prohibición de cualquier deterioro adicional en relación con las masas de agua superficial muy modificadas, respecto de las que los Estados miembros pueden fijar la realización de objetivos medioambientales menos rigurosos.

- 65 Por otra parte, la aplicación de la teoría de las clases de Estado llevaría a disminuir la protección de las aguas incluidas en las clases superiores. Dado que la clasificación de las aguas se determina mediante el peor valor de los parámetros aplicables, el deterioro neto de otros indicadores no afectaría a la clasificación de la masa de agua en cuestión mientras ello no supusiera una clasificación en una clase inferior.
- 66 En cambio, como el Abogado General señaló en el punto 105 de sus conclusiones, aunque el concepto de «deterioro» se interprete mediante referencia a un indicador de calidad o a una sustancia, la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua conserva todo su efecto útil, al incluir cualquier cambio que pueda comprometer el cumplimiento del objetivo principal de la Directiva 2000/60.
- 67 Por lo que se refiere a los criterios que permitan declarar un deterioro del estado de una masa de agua, ha de recordarse que del sistema del artículo 4 de la Directiva 2000/60, y en particular de los apartados 6 y 7 de éste, resulta que los deterioros del estado de una masa de agua, incluso transitorios, solo se autorizan en condiciones estrictas. De ello se deduce que el umbral por encima del que se declara un incumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua ha de ser bajo.
- 68 Contrariamente a lo que alega la República Federal de Alemania, una interpretación según la cual sólo las «infracciones graves» constituyen un deterioro del estado de una masa de agua, interpretación que se basa fundamentalmente en una ponderación de los efectos negativos en las aguas, por una parte, y de los intereses económicos vinculados al agua, por otra, no puede deducirse de la redacción del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60. Además, ha de observarse que, como señala la demandante en el litigio principal, tal interpretación no respeta la diferencia que dicha Directiva establece entre la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua y los motivos para establecer una excepción previstos en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva, puesto que sólo estos últimos contienen elementos de ponderación de intereses.
- 69 Por tanto, como afirma la Comisión, debe considerarse que existe «deterioro del estado» de una masa de agua superficial en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo V figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de una masa de agua superficial en el sentido del citado artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i).
- 70 En vista de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que la expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme al anexo V de la Directiva 2000/60 se encuentra ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de una masa de agua superficial en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de esa Directiva.

Costas

- ⁷¹ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **El artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, 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 concreto si éste 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.**
- 2) **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 conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo V figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de una masa de agua superficial en el sentido del citado artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i).**

Firmas