

CASO PRÁCTICO

Hechos

Granderia es un pequeño pueblo de la República de Mancia, un Estado Miembro de la Unión Europea. Tras la adhesión de dicho Estado Miembro a la UE en el año 2000, gracias a los fondos estructurales, se financió en esta localidad la construcción de una central hidroeléctrica sobre el río Perales, como parte de un proyecto más amplio de desarrollo de la región Central, donde se encuentra Granderia. La central eléctrica funciona desde el año 2008, siendo el principal motor de desarrollo económico de toda la región. Como consecuencia, la actividad económica en el sector agropecuario ha aumentado enormemente. El desarrollo de la agricultura intensiva ha tenido a su vez un importante impacto en la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos procedentes de la agricultura.

El Sr. Frass vive desde 1955 en Granderia, donde posee una granja que, aunque no es directamente ribereña con el río Perales, se encuentra a pocos kilómetros de distancia. En dicha granja dispone de un pozo para explotación propia. Además, es aficionado a la pesca, actividad para la que disfruta de una licencia reglamentaria.

Desde que la central hidroeléctrica fue puesta en funcionamiento hace algunos años, el Sr. Frass se ve afectado de distintas maneras. En primer lugar, su actividad de pesca se ha visto seriamente afectada. Ello es debido a que las fluctuaciones en la corriente del río Perales que provoca la central eléctrica hace que los peces no siempre tengan agua suficiente para nadar y reproducirse, y se mueran. En segundo lugar, ya no puede consumir el agua procedente de la explotación del pozo que se encuentra en su propiedad debido al aumento de la concentración de nitratos procedentes de la explotación agrícola en fincas colindantes.

Ante esta situación, el Sr. Frass realizó en el año 2010 una doble reclamación a la administración regional. En primer lugar, el Sr. Frass considera que la operación de la central eléctrica ha ocasionado importantes **daños medioambientales** derivados de las fluctuaciones en el cauce del agua del río Perales. Considera que los daños que sufre constituyen "**daño a las aguas**", ya que se han producido efectos adversos en el equilibrio ecológico de las aguas. Además, sabe que, según la jurisprudencia del TJUE, un Estado Miembro no puede eliminar la responsabilidad por dicho daño por el mero hecho de que exista una autorización. Solicita por lo tanto que la autoridad competente actúe para obligar al operador de la central eléctrica a adoptar medidas reparadoras en el sentido del artículo 6 de la **Directiva 2004/35**, que aseguren la continuidad del caudal del río Perales. En segundo lugar, considera que la autoridad competente ha infringido la **Directiva 91/676** sobre protección de las aguas de la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. En efecto, a pesar del aumento de la contaminación, el programa adoptado por la autoridad competente no ha sido suficiente para mitigar dicha contaminación ni mantener los niveles permitidos de nitratos. El sr. Frass insta a la

administración a que modifique dicho programa, para asegurar que no se superan los niveles máximos de nitratos permisibles en las aguas subterráneas.

Las dos solicitudes fueron desestimadas por la autoridad administrativa competente. En primer lugar, la administración argumentó que la operación de la central estaba correctamente autorizada desde el año 2008 y además había recibido fondos de la Unión Europea. En segundo lugar, la administración estimó que según el Derecho nacional, las personas físicas únicamente pueden actuar o interponer recurso en procedimiento administrativo si son titulares de derechos subjetivos cuya infracción se invoca. Según el derecho nacional, ni los derechos de pesca ni los derechos de explotación de pozos se encuentran enumerados entre los derechos subjetivos mencionados por la Ley nacional sobre daño medioambiental que transpone la Directiva 2004/35. Además, el Sr. Frass no ha sido parte ni en el procedimiento de autorización de la central eléctrica, ni tampoco en el procedimiento que aprobó el programa relativo a los nitratos, por lo que no puede considerarse como un miembro del público interesado.

El Sr. Frass ha decidido recurrir las decisiones de la autoridad competente ante el tribunal contencioso administrativo de primera instancia. Además, el Sr. Frass considera que, frente a los perjuicios sufridos, debe poder demandar a la República de Mancia por responsabilidad extracontractual.

No obstante, se plantean en este punto una serie de problemas importantes. Principalmente, el derecho nacional únicamente considera personas afectadas por el **daño** a las aguas a aquellas que tengan un derecho subjetivo enumerado por la ley: tales personas son definidas únicamente en la ley nacional como las propietarias de terrenos ribereños afectados por la contaminación. Además, en relación a la contaminación relativa a los nitratos y la **solicitud de adoptar un programa de protección**, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Nacional de Aguas, el Sr. Frass no es titular de ningún derecho subjetivo en su situación particular.

Cuestiones:

1. ¿Cuál es son los instrumentos/Directivas relevantes del Derecho de la Unión que pueden permitir al Sr. Frass articular sus pretensiones?

Teniendo en cuenta las demandas específicas del Sr. Frass:

- *Directiva 2004/35 - daños*
- *Directiva 91/676 - nitratos*
- *Directiva Marco del Agua 2000/60*
- *Convenio Aarhus*

2. ¿Qué disposiciones relativas a la legitimación activa serían aplicables?

- Artículo 9(3) y (4) de la Convención de Aarhus
- Directiva 2004/35:

Artículo 13

Procedimientos de recurso

1. Las personas a que se refiere el apartado 1 del artículo 12 podrán presentar recurso ante un tribunal o cualquier otro órgano público independiente e imparcial sobre la legalidad, procedimental y sustantiva, de las decisiones, actos u omisiones de la autoridad competente en virtud de la presente Directiva.
2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones de Derecho interno que regulen el acceso a la justicia y de las que exijan que se agote la vía administrativa antes de recurrir a la vía judicial.

Artículo 12 Solicitud de acción

1. Una persona física o jurídica que:

a) se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, o bien

b) tenga un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien

c) alegue la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro,

podrá presentar a la autoridad competente observaciones en relación con los casos de daño medioambiental o de amenaza inminente de tal daño que obren en su conocimiento, y podrá solicitar a la autoridad competente que actúe en virtud de la presente Directiva.

Corresponderá a los Estados miembros determinar lo que constituye "interés suficiente" y "vulneración de un derecho".

Con este fin, se considerará suficiente, a efectos de lo dispuesto en la letra b), el interés de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos establecidos por la legislación nacional. Se considerará asimismo que dichas organizaciones tienen derechos que pueden ser vulnerados a efectos de lo dispuesto en la letra c).

- Jurisprudencia de referencia: asunto FOLK C-529/15

3. ¿Es el derecho nacional relativo a la legitimación procesal conforme con los estándares establecidos por la normativa europea?

- Según el Derecho nacional, las personas físicas únicamente pueden actuar o interponer recurso en procedimiento administrativo si son titulares de derechos subjetivos cuya infracción se invoca. Según el derecho nacional, ni los derechos de pesca ni los derechos de explotación de pozos se encuentran enumerados entre los

derechos subjetivos mencionados por la Ley nacional sobre daño medioambiental que transpone la Directiva 2004/35. La administración argumenta además que el Sr. Frass no ha sido parte ni en el procedimiento de autorización de la central eléctrica, ni tampoco en el procedimiento que aprobó el programa relativo a los nitratos, por lo que no puede considerarse como un miembro del público interesado.

- Estos requisitos no cumplen con las exigencias de la Directiva 2004/35, tal y como ha sido interpretada en el asunto Folk antes mencionado.

4. ¿En qué situaciones debe asegurarse el acceso a la justicia en un asunto como el que nos ocupa, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea?

- Jurisprudencia de referencia: **C-197/18 Prandl**:
 - o una persona física o jurídica que disponga de la facultad de extraer y de utilizar aguas subterráneas resulta directamente afectada por el hecho de que se sobrepase dicho límite o exista el riesgo de sobrepasarlo, lo que puede restringir la facultad de utilización legítima de esas aguas de que ella dispone.
 - o De ello se deduce que unas personas físicas y jurídicas tales como las demandantes en el litigio principal deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales el cumplimiento de tales obligaciones, en su caso sometiendo el asunto a los tribunales competentes
- Jurisprudencia de referencia: **C-535/18- Land Nordrhein – Westfalen**
 - o la Directiva 2000/60, por su finalidad y por las obligaciones que para lograrla establece su artículo 4, apartado 1, letra b), persigue asimismo el objetivo concreto de proteger el agua subterránea como recurso para la explotación por el ser humano.
 - o Las personas que tengan derecho a extraer y utilizar aguas subterráneas estarán procediendo a dicho uso legítimo. Por consiguiente, se verán directamente afectadas por el incumplimiento de las obligaciones de mejora y prevención del deterioro del estado de las masas de agua subterránea que nutren los puntos en los que extraen dicha agua y existirá la posibilidad que dicho incumplimiento dificulte la explotación que realizan
 - o en la medida en que los demandantes del litigio principal estén usando legalmente el agua subterránea en cuestión, se verán directamente afectados por el incumplimiento de esas obligaciones.
 - o ha de contestarse a la .. cuestión prejudicial planteada que, a la luz del artículo 19 TUE y el artículo 288 TFUE, los artículos 1, letra b) y primer guion, y 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/60 deben interpretarse

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

5. ¿Cuál puede ser el papel de la convención de Aarhus en este litigio?

- Artículo 9(3) y (4) de la Convención de Aarhus
- El artículo 9(3) no está más que parcialmente desarrollado en el DUE, por lo que en ausencia de derecho derivado más específico, cobra virtualidad.
- Problema: según la jurisprudencia del TJUE, el Artículo 9(3) de la Convención de Aarhus no tiene efecto directo (C-240/09- Oso Pardo Eslovaco I)
- Importante interrelación entre el artículo 9(3) y el Artículo 47 de la Carta:

C-664/15 – Protect Natur (Directiva 2000/60)

- 44: Es cierto que sólo «los miembros del público que reúnan los eventuales **criterios previstos por [el] derecho interno**» son titulares de los derechos contemplados en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, de modo que esta disposición, en cuanto tal, carece de efecto directo en el Derecho de la Unión. **Pero también es cierto que dicha disposición, en relación con el artículo 47 de la Carta**, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, apartados 45 y 51).
- ... *corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso de manera conforme tanto con los objetivos del artículo 9, apartado 3*
- *No obstante, **si una interpretación como la sugerida resultara imposible, el órgano jurisdiccional remitente deberá entonces dejar de aplicar, en el litigio del que está conociendo, la norma procedimental nacional que exige a la organización de defensa del medio ambiente en cuestión, para poder interponer un recurso contra una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua como la que impone el artículo 4 de la Directiva 2000/60, tener la condición de parte en el procedimiento** (53*

6. ¿Podría el Sr. Frass solicitar la responsabilidad del Estado?

- En teoría sí, alegando cumplimiento de los requisitos de la jurisprudencia relativa a la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión (en este caso, el derecho medioambiental)
- Dificultades para la concurrencia de dichos requisitos (causalidad directa, norma que confiera derechos a los particulares, violación suficientemente caracterizada >>

Sentencias Francovich, Brasserie du Pêcheur, etc) en el ámbito medioambiental:

- **C-61/21- Ministre de la Transition écologique : la norma infringida no tiene por objeto conferir derechos a los particulares! (aplicable a nuestro asunto sobre niveles de nitratos por analogía?)**
- el demandante en el litigio principal reclama el resarcimiento de los daños supuestamente provocados por la superación de los valores límite de concentración de NO2 y PM10
- la Directiva 2008/50 (...) impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse de que los niveles de PM10 y NO2 no superen los valores límite establecidos en dichas Directivas y, cuando se superen los citados valores, la obligación de establecer medidas para subsanar mediante planes de calidad del aire.
- la Directiva 2008/50 establece obligaciones bastante claras y precisas en cuanto al resultado que los Estados miembros deben garantizar.
- No obstante estas obligaciones persiguen un objetivo general de protección de la salud humana y del medio ambiente en general.
- las disposiciones pertinentes de la Directiva 2008/50 y de las Directivas que la precedieron no contienen ninguna atribución expresa de derechos a los particulares a este respecto, las obligaciones previstas en dichas disposiciones, con el objetivo general mencionado, no permiten considerar que, en el presente asunto, se hayan conferido implícitamente, en razón de estas obligaciones, derechos individuales a particulares o a categorías de particulares cuya vulneración pueda generar la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares