

 11 noviembre 2021

Jurisprudencia al día (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia/>)

Tribunal Supremo (TS) (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia/tribunal-supremo/>)

Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Andalucía. Incumplimiento del derecho comunitario. Aguas residuales

 Lucía Casado Casado (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/author/lcasado/>)

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 223/2020, Ponente: Fernando Román García)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3358/2021 – ECLI:ES:TS:2021:3358

Palabras clave: Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Aguas residuales. Obras hidráulicas. Saneamiento. Depuración.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Andalucía contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el [asunto C-205/17 \(https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-espana-aguas-residuales-urbanas-ejecucion-de-sentencia/\)](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-espana-aguas-residuales-urbanas-ejecucion-de-sentencia/), Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Reino de España, en el [asunto C-343/10 \(https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea-3/\)](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea-3/) en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales. Dicho Acuerdo se publicó por Resolución de 11 de marzo de 2020 de la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

La Junta de Andalucía sostenía su recurso apoyándose en varios argumentos. Entre otros, consideraba que no era responsable del incumplimiento de la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, al no haberse adoptado medidas de tratamiento, señalando que, en este caso, el título de imputación de responsabilidad era exclusivamente competencial; el incumplimiento del derecho de la Unión europea que se repercutía, correspondía al tratamiento y saneamiento de aguas residuales; la competencia para cumplir las obligaciones derivadas de dicha Directiva, en el caso de Andalucía, por el sistema de distribución competencial, correspondía a las entidades locales; los acuerdos, pactos o convenios entre Administraciones públicas, así

como la declaración de interés autonómico no alteraban el título competencial, al tener efectos limitados (temporales y objetivos); y que la Comunidad Autónoma había cumplido con todos los compromisos que le competen, rechazando su responsabilidad respecto de las aglomeraciones urbanas de Alhaurín el Grande, Coín, Tarifa, Isla Cristina (colector de Isla Cristina y la EDAR de Isla Antilla). Por último y, con carácter subsidiario señalaba que, si se pretendiera que la Junta de Andalucía asumiera algún tipo de responsabilidad económica por haber intervenido en auxilio de los entes locales, debía tenerse en cuenta que la declaración de interés autonómico no desplazaba ni alteraba la competencia local y que, en todo caso, la responsabilidad que se pretendiera derivar siempre estaría sujeta a una serie de limitaciones objetivas y temporales. Con base en estos argumentos, solicitaba que se estimase el recurso y se anulase el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado y, subsidiariamente, partiendo de la imputación de responsabilidad por el título competencial, se moderase la responsabilidad imputable a la Junta teniendo en cuenta las limitaciones objetivas y temporales que indicaba en su escrito.

Por el contrario, la Administración General del Estado defendía la legalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado. Por ello, rechazó las alegaciones expuestas por la Junta de Andalucía y solicitó la desestimación íntegra de la demanda.

El Tribunal Supremo se posiciona del lado de la Administración General del Estado y desestima el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía, por considerarlo ajustado a Derecho, sin efectuar imposición de costas a ninguna de las partes.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) habría que diferenciar: por un lado, quién es el obligado, en base a sus competencias, a cumplir las Directivas cuyo incumplimiento han dado lugar a las SSTJUE y a las sanciones al Reino de España (que es precisamente la base del **Real Decreto 515/2013** (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-estado-incumplimiento-del-derecho-comunitario/>)); y, por otro lado, las relaciones internas entre Administraciones Públicas a efectos de financiación, que deberán dirimirse en su sede correspondiente.

De modo que este procedimiento debe limitarse a determinar con arreglo al título competencial quién sería el responsable de la falta de cumplimiento de las Directivas desde los años 2000 y 2005, dado que el único título de imputación previsto en el Real Decreto 515/2013 y en la Ley es el competencial.

El título de imputación viene ligado a la acción u omisión de quienes sean competentes, sin que se prevea en la norma otro título distinto en base al cual se pueda imputar responsabilidad. El título de imputación competencial no queda afectado por las relaciones que el obligado mantenga con otras Administraciones Públicas, a través de instrumentos que se utilicen para posibilitar desde el punto de vista técnico y económico la ejecución de las obras, ya sean convenios, protocolos o, como en el caso de Andalucía, declaración de interés autonómico, siendo una cuestión ya resuelta jurisprudencialmente (STC 31/2016, y SSTS de 6 de abril y de 20 de enero de 2016 – recursos de casación números 1198/2014 y 1191/2014-, dictadas en relación con la declaración de interés autonómico de esta Comunidad Autónoma).

Y en ningún caso la declaración de interés autonómico de la Comunidad Autónoma Andaluza produce el efecto de alterar o desplazar la competencia local en la materia, ni sería título atributivo de competencias, ni menos aún, de imputación de responsabilidad a la Comunidad Autónoma. Esto resultaría contrario al sistema constitucional de distribución de competencias, en el que el legislador estatutario atribuye claramente la competencia a la Administración Local” (FJ 7º.I).

“(…) En consecuencia, del tenor de los referidos preceptos cabe colegir que para repercutir las responsabilidades derivadas de sanciones ejecutivas por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea será imprescindible identificar a aquellas Administraciones Públicas o entidades que, en el ámbito competencial que tengan asignado por el ordenamiento jurídico español, realicen una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por el que el Reino de España sea sancionado (…)

(…) Para llevar a cabo esa actividad de averiguación e identificación que acabamos de mencionar es preciso partir del siguiente postulado (que aparece expresamente reflejado en el Real decreto 515/2013): de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, cada Administración es responsable de cumplir internamente con las obligaciones europeas, correspondiendo a la Administración General del Estado repercutir a la Administración que corresponda la responsabilidad derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Entre esas posibles Administraciones o entidades responsables se encuentran las recogidas en el artículo 2 de la citada Ley Orgánica 2/2012, esto es, la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social.

Pues bien, el acuerdo de inicio del procedimiento de repercusión identifica en este caso a la Comunidad Autónoma de Andalucía como sujeto incumplidor en relación a algunas aglomeraciones urbanas (Alhaurín el Grande, Isla Cristina, Coín y Tarifa) basándose en el análisis del reparto de las competencias que en esta materia ostentan las distintas Administraciones Públicas.

Sostiene al respecto la parte demandada que, en lo que se refiere a dicho reparto competencial, cabe establecer una distinción entre la competencia sobre el saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia sobre la realización de las obras hidráulicas necesarias para la prestación de aquel servicio, esto es, sobre la construcción o adaptación de las estaciones depuradoras de aguas residuales (en adelante, EDAR).

Esta distinción es, a nuestro juicio, acertada y relevante a la luz de las normas citadas porque, como con toda lógica sostiene la demandada, las Administraciones Públicas competentes para prestar el servicio de depuración de aguas residuales difícilmente podrán hacerlo si no cuentan con la infraestructura adecuada.

Por ello, es razonable que, en la medida en que el incumplimiento de la normativa de la Unión Europea sobre tratamiento de aguas residuales, del que traen causa las sanciones, tiene su origen en la falta de ejecución de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo el saneamiento o depuración de las aguas residuales (como hizo constar en su demanda la Comisión), se atiende a los títulos competenciales relativos a la ejecución de infraestructuras hidráulicas para determinar el sujeto incumplidor y atribuirle, en consecuencia, la responsabilidad que le corresponda.

Entendemos que esta conclusión se acomoda perfectamente a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012 antes citada, dado que en ésta se dispone que la asunción de responsabilidades por las Administraciones o entidades incumplidoras ha de hacerse en la parte que sea imputable a cada una de ellas.

Y, en este sentido, estando acreditado -tal como se deduce del conjunto de lo actuado y, singularmente de los términos de la demanda presentada ante el TJUE por la Comisión Europea contra el Reino de España en el asunto C- 205/17, del que deriva el procedimiento aquí cuestionado- que la sanción impuesta a nuestro país tiene su origen en la falta de ejecución de las infraestructuras hidráulicas necesarias para poder llevar a cabo la depuración y tratamiento de aguas residuales, es lógico que la responsabilidad derivada del incumplimiento sea atribuida en su totalidad a quien ostentando la competencia para la ejecución de esas infraestructuras incumplió su obligación, impidiendo de esta manera cumplir con la suya al encargado de la prestación del servicio de depuración y tratamiento de aguas residuales (…)

(...) A la vista de estos preceptos, la Sala no alberga duda de que, con carácter general, puede afirmarse que la competencia sobre la ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía corresponde a la Junta de Andalucía y que esa competencia no resulta alterada por la celebración de convenios entre ésta y las entidades locales que tengan por objeto desarrollar y ejecutar materialmente la planificación de las aludidas infraestructuras, pues, como se deduce de los rotundos términos del artículo 31.3 de la Ley 9/2010, la subrogación de la entidad local en la posición jurídica de la Junta solo se producirá una vez concluida la ejecución de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y gestión del servicio público (...)

(...) Pues bien, si partimos de la premisa de que, con carácter general y al amparo de los citados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007 y de la Ley 9/2010, cabe afirmar la competencia de la Junta de Andalucía sobre la ejecución de las obras de infraestructura hidráulica de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lógico será apreciar la relevancia y trascendencia que a efectos de este recurso tiene el mencionado Acuerdo de 26 de octubre de 2010, en cuanto expresa haber sido dictado en el ejercicio de las competencias atribuidas en el artículo 9.f) de la Ley 9/2010 al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y declara de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras de depuración de las aguas que constan en el Anexo, entre las que se incluyen las cuestionadas en este recurso (...)

(...) *Conclusión: la Junta de Andalucía es responsable del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.*

Esta y no otra es, a nuestro juicio, la conclusión que cabe extraer a este respecto, al estar acreditado que el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea es consecuencia directa y exclusiva del incumplimiento por la Junta de Andalucía de una competencia que tiene atribuida por nuestro ordenamiento jurídico, cual es la relativa a la ejecución de las obras de infraestructura hidráulica -de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía- que eran necesarias para que pudiera prestarse el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales en las aglomeraciones urbanas antes mencionadas.

Conclusión que no queda desvirtuada por la afirmación de la recurrente de que " *el cumplimiento o no de convenios o instrumentos de financiación para la ejecución de las obras, deberá ventilarse al margen de este procedimiento*", puesto que aquí estamos contemplando como título de imputación los incumplimientos de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, legalmente atribuidas a ésta, y no otros posibles incumplimientos derivados de convenios o instrumentos de financiación para la ejecución de las obras pactados con las entidades locales" (FJ 7º.II).

"(...) En primer lugar, respecto de las limitaciones temporales invocadas por la recurrente, referidas al periodo de incumplimiento, la Sala suscribe el razonamiento esgrimido por la parte demandada (...)

(...) es el periodo transcurrido desde la STJUE de 14 de abril de 2011 el que se ha tomado en consideración para la fijación de las sanciones. Por tanto, habida cuenta de que el acuerdo por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía es de fecha 26 de octubre de 2010, la competencia y responsabilidad sobre el cumplimiento de la STJUE de 14 de abril de 2011, recae plenamente en dicha Comunidad.

(...) Por otra parte, respecto de las limitaciones objetivas que también invoca la recurrente, cabe reiterar lo siguiente:

En primer lugar, que el título de imputación en que se funda su responsabilidad es el relativo al incumplimiento de las competencias que tiene legalmente atribuidas en materia de ejecución de obras de infraestructura hidráulicas que, habiendo sido declaradas de interés de la Comunidad

Autónoma, resultaban necesarias para que las entidades locales, como sujetos competentes para prestar el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales, pudieran prestar dicho servicio.

Y, en segundo término, que ese incumplimiento de la recurrente es el que hemos apreciado como causa directa y exclusiva del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, porque la falta de ejecución de las referidas obras hidráulicas ha impedido a las entidades locales prestar el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales propio de su competencia.

Por eso, consideramos contrario a la lógica que la Administración recurrente pretenda proyectar sobre las entidades locales las consecuencias derivadas de su propio incumplimiento.

En consecuencia, procede rechazar también la pretensión formulada por la recurrente con carácter subsidiario en su escrito de demanda para que se moderase la responsabilidad imputable a la Junta teniendo en cuenta las limitaciones objetivas y temporales alegadas" (FJ 8º.II).

Comentario de la autora:

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo considera que la Junta de Andalucía es responsable del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por lo que respecta a la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, en lo concerniente a la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas de determinadas aglomeraciones urbanas de esta Comunidad Autónoma (Alhaurín el Grande, Barbate, Isla Cristina, Matalascañas, Tarifa, Estepona, Coín y Nerja). En este caso, el incumplimiento de las obligaciones que incumbían a España en virtud de esta Directiva había sido declarado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 14 de abril de 2011; y, posteriormente, la Comisión europea, el 20 de abril de 2017, interpuso un recurso contra España por entender que no había adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha sentencia, en lo concerniente a la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Ahora, el Tribunal Supremo considera que la Junta de Andalucía es responsable del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y lo es, en su opinión, porque el incumplimiento señalado es consecuencia directa y exclusiva del incumplimiento por la Junta de Andalucía de su competencia relativa a la ejecución de las obras de infraestructura hidráulica -de interés de esta Comunidad Autónoma- que eran necesarias para que pudiera prestarse el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales en las aglomeraciones urbanas mencionadas. De este modo, diferencia entre la competencia para prestar el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales, que corresponde a las entidades locales, y la competencia de ejecución de obras de infraestructura hidráulica, de competencia autonómica. Así, el Tribunal Supremo considera que, habiendo sido declaradas de interés de la Comunidad Autónoma las obras de infraestructura hidráulica en cuestión, resultaban necesarias para que las entidades locales pudiesen prestar el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales.

Enlace web: [Sentencia STS 3358/2021 del Tribunal Supremo de 29 de julio de 2021 \(https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5d85ff20d0b0b524/20210924\)](https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5d85ff20d0b0b524/20210924).

~~XXXXXXXXXX~~ ~~XXXXXXXXXX~~ ~~XXXXXXXXXX~~

📌 Aguas residuales (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/tag/aguas-residuales/>)

📌 Andalucía (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/tag/andalucia/>)

📌 Construcción (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/tag/construccion/>)

📌 Incumplimiento del Derecho Comunitario (<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/tag/incumplimiento-derecho-comunitario/>)

« [Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Andalucía. Urbanismo](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-andalucia-urbanismo/)
(<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-andalucia-urbanismo/>)

[Legislación al día. España. Ayudas. Rehabilitación residencial y vivienda social](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-espana-ayudas-rehabilitacion-residencial-y-vivienda-social/)
(<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-espana-ayudas-rehabilitacion-residencial-y-vivienda-social/>) »