Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 18 de octubre de 2012 *

«Incumplimiento de Estado — Contaminación y molestias — Tratamiento de las aguas residuales urbanas — Directiva 91/271/CEE — Artículos 3, 4 y 10 — Anexo I, letras A y B»

En el asunto C-301/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, presentado el 16 de junio de 2010,

Comisión Europea, representada por las Sras. S. Pardo Quintillán, A.-A. Gilly y A. Demeneix, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. L. Seeboruth, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Anderson, QC, y la Sra. S. Ford y el Sr. B. McGurk, Barristers,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. A. Borg Barthet (Ponente), M. Ilešič y J.-J. Kasel y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretaria: Sra. K. Sztranc-Sławiczek, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de noviembre de 2011;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de enero de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas

* Lengua de procedimiento: inglés.

residuales urbanas (DO L 135, p. 40), al no haber garantizado, por una parte, la instalación de sistemas colectores adecuados en Whitburn y en Beckton y Crossness en Londres, conforme al artículo 3, apartados 1 y 2, y al anexo I, letra A, de dicha Directiva, ni, por otra parte, el tratamiento adecuado de las aguas residuales procedentes de las instalaciones de tratamiento de Beckton, Crossness y Mogden en Londres, conforme al artículo 4, apartados 1 y 3, al artículo 10 y al anexo I, letra B, de esa Directiva.

Marco jurídico

2 A tenor de su artículo 1, la Directiva 91/271 tiene por objeto la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales. Su objetivo es proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales.

3 El artículo 2 de la Directiva 91/271 dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “Aguas residuales urbanas”: las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de correntía pluvial.

[…]

5) “Sistema colector”: un sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas.

6) “1 e-h (equivalente habitante)”: la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO 5) de 60 g de oxígeno por día.

[…]»

4 El artículo 3 de la Directiva 91/271 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que todas las aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas:

— a más tardar, el 31 de diciembre del año 2000 en el caso de las aglomeraciones con más de 15.000 equivalentes habitante (“e-h”) […]

[…]

2. Los sistemas colectores mencionados en el apartado 1 cumplirán los requisitos establecidos en la letra A del Anexo I. […]»

5 A tenor del artículo 4 de dicha Directiva:

«1. Los Estados miembros velarán por que las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto, antes de verterse, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente, en las siguientes circunstancias:

— a más tardar el 31 de diciembre del año 2000 para todos los vertidos que procedan de aglomeraciones que representen más de 15.000 e-h;

[…]

3. Los vertidos procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas mencionados en los apartados 1 y 2 cumplirán los requisitos pertinentes de la letra B del Anexo I. […]

4. La carga expresada en e-h se calculará a partir del máximo registrado de la carga semanal media que entre en una instalación de tratamiento durante el año, sin tener en cuenta situaciones excepcionales como, por ejemplo, las producidas por una lluvia intensa.»

6 El artículo 10 de la Directiva 91/271 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas construidas a fin de cumplir los requisitos de los artículos 4, 5, 6 y 7 sean diseñadas, construidas, utilizadas y mantenidas de manera que en todas las condiciones climáticas normales de la zona tengan un rendimiento suficiente. En el diseño de las instalaciones se tendrán en cuenta las variaciones de la carga propias de cada estación.»

7 El anexo I de la Directiva 91/271, que lleva por título «Requisitos de las aguas residuales urbanas», prescribe lo siguiente, en su letra A, titulada «Sistemas colectores»:

«Los sistemas colectores deberán tener en cuenta los requisitos para el tratamiento de aguas residuales.

El diseño, construcción y mantenimiento de los sistemas colectores deberá realizarse de acuerdo con los mejores conocimientos técnicos que no redunden en costes excesivos, en especial por lo que respecta:

— al volumen y características de las aguas residuales urbanas,

— a la prevención de escapes,

— a la restricción de la contaminación de las aguas receptoras por el desbordamiento de las aguas de tormenta.»

8 La nota a pie de página nº 1 del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271, añadida al título «Sistemas colectores», tiene el siguiente tenor:

«Dado que en la práctica no es posible construir los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de manera que se puedan someter a tratamiento la totalidad de las aguas residuales en circunstancias tales como lluvias torrenciales inusuales, los Estados miembros decidirán medidas para limitar la contaminación por desbordamiento de aguas de tormenta. Tales medidas podrían basarse en coeficientes de dilución, capacidad en relación con el caudal en época seca o podrán especificar un determinado número aceptable de desbordamientos al año.»

9 El anexo I, letra B, de la Directiva 91/271, titulado «Vertidos de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas a aguas receptoras», establece los requisitos que deben cumplir los vertidos de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas a aguas receptoras. La nota a pie de página del anexo I, letra A, de esa Directiva, citada en el apartado anterior, se repite en el anexo I, letra B, de la Directiva.

Procedimiento administrativo previo

10 Se presentaron ante la Comisión una denuncia relativa a la estación de bombeo de Whitburn Steel y otras denuncias referentes a desbordamientos excesivos causados por las aguas de tormenta en otros lugares del Reino Unido.

11 El 3 de abril de 2003, la Comisión envió un escrito de requerimiento al Reino Unido, en el que señalaba que la estación de bombeo de Whitburn Steel no cumplía las obligaciones relativas a la recogida de las aguas residuales urbanas establecidas en el artículo 3, apartados 1 y 2, y en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271.

12 En su respuesta de 3 de junio de 2003, el Reino Unido alegó que esa aglomeración urbana cumplía las obligaciones referentes a la recogida previstas en el artículo 3 de la Directiva 91/271. Sin embargo, admitió que, a raíz de investigaciones adicionales efectuadas sobre el sistema colector del sector, era necesario mejorar el cauce de tránsito de ese sistema. Además, el Reino Unido explicó que se habían modificado las condiciones de autorización de vertidos impuestas a la compañía de aguas para la explotación de la estación de bombeo de aguas residuales de Whitburn Steel, lo que debía reducir el número de vertidos. Esas mejoras debían estar terminadas como muy tarde el 31 de marzo de 2004.

13 El 21 de marzo de 2005, la Comisión envió al Reino Unido un segundo escrito de requerimiento, en el que indicaba que los sistemas de recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas del sector de Londres no cumplían las obligaciones relativas a la recogida y al tratamiento de las aguas residuales urbanas establecidas en el artículo 3, apartado 1, el artículo 4, apartados 1 y 3, el artículo 10 y el anexo I, letras A y B, de la Directiva 91/271. La Comisión afirmó que se vertían al Támesis aguas residuales no tratadas, incluso en condiciones de precipitaciones moderadas, y que no estaba prevista ninguna medida inmediata para resolver ese problema, el cual, en consecuencia, persistiría o incluso se agravaría.

14 En su respuesta de 20 de mayo de 2005, el Reino Unido explicó que el sistema colector de las aguas residuales de Londres era un sistema mixto, que recogía y conducía tanto las aguas residuales domésticas e industriales como las aguas pluviales desde una zona de captación de 557 km^2 para someterlas a un tratamiento secundario en las instalaciones de tratamiento de Beckton, Mogden, Crossness, Long Reach y Riverside, antes de verterse al Támesis. Sin embargo, reconoció los problemas vinculados al volumen, la carga y la frecuencia de los vertidos procedentes de desbordamientos en caso de lluvias, y anunció su decisión de realizar el estudio estratégico del estuario del Támesis («Thames Tideway Strategic Study»; en lo sucesivo, «TTSS») con el fin de evaluar los efectos de esos vertidos en el medio ambiente.

15 En cuanto a sus obligaciones de garantizar un tratamiento adecuado de las aguas residuales urbanas, el Reino Unido declaró que, aunque se realizarían mejoras lo antes posible, las instalaciones de tratamiento que dan servicio a la aglomeración urbana de Londres cumplían los requisitos establecidos en la Directiva 91/271 desde el 31 de diciembre de 2000. Además, el Reino Unido explicó que los vertidos que se produjeron en el mes de agosto de 2004 eran consecuencia de lluvias torrenciales inusuales.

16 Al no considerar satisfactoria la respuesta facilitada por el Reino Unido, la Comisión envió a ese Estado miembro un dictamen motivado, mediante escrito de 10 de abril de 2006, en el que indicaba que, a su juicio, ese Estado había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartados 1 y 2, y del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 en lo que respecta a Whitburn, y las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, el artículo 4, apartados 1 y 3, el artículo 10 y el anexo I, letras A y B, de la Directiva 91/271 en lo que se refiere a las nueve instalaciones de tratamiento que dan servicio al sector del Gran Londres.

17 En respuesta a ese dictamen motivado, el Reino Unido alegó, mediante escrito de 15 de junio de 2006, que todo el sistema colector y las instalaciones de tratamiento que dan servicio a Whitburn y a la aglomeración urbana de Sunderland eran conformes a la Directiva 91/271.

18 Tras una reunión celebrada el 6 de julio de 2007 entre los representantes de la Comisión y los del Reino Unido, éste presentó aclaraciones al respecto mediante escrito de 23 de octubre de 2007.

19 En lo que atañe a la situación de Londres, el Reino Unido respondió que, aunque fuera preciso introducir mejoras en las instalaciones de tratamiento de Beckton, Crossness y Mogden, ello no significaba que esas instalaciones infringieran la Directiva 91/271. Al aceptar llevar a cabo esas mejoras, el Reino Unido se limitaba a mostrar su predisposición a proporcionar un mejor nivel de protección del medio ambiente.

20 En una reunión de 26 de enero de 2007, los representantes de la Comisión y del Reino Unido analizaron las dos alternativas posibles para Londres, propuestas en el informe del TTSS, y el Reino Unido decidió optar por el túnel único de 30 km a lo largo del Támesis y por el túnel separado para su afluente, el río Lee. El proyecto en su integridad debía estar terminado antes de 2020.

21 Como consecuencia de dos escritos complementarios de los días 29 de junio de 2007 y 4 de febrero de 2008 comunicados por el Reino Unido, la Comisión, al seguir sin considerar satisfactorias las respuestas facilitadas por ese Estado, emitió un dictamen motivado complementario, mediante escrito de 1 de diciembre de 2008, en el que expuso su interpretación de la Directiva 91/271 en lo que se refiere a las obligaciones que incumben a los Estados miembros de controlar los vertidos de aguas residuales urbanas mediante los aliviaderos de tormenta. Asimismo, confirmó los temores que albergaba sobre la inadecuación del sistema colector instalado en los alrededores de Whitburn, de los sistemas colectores de Beckton y Crossness y de las instalaciones de tratamiento de Mogden, Beckton y Crossness.

22 Sin embargo, la Comisión decidió no continuar el procedimiento iniciado en lo que respecta a los sistemas colectores y a las instalaciones de tratamiento de Beddington, Esher, Crawley, Deephams, Hogsmill, Long Reach y Riverside. La Comisión instó entonces al Reino Unido a adoptar las medidas necesarias para atenerse a ese dictamen complementario en el plazo de dos meses a partir de su recepción.

23 Seguidamente, se produjeron varios intercambios de correspondencia y reuniones entre la Comisión y el Reino Unido, sin que se llegara a una solución.

24 Al seguir sin considerar satisfactoria la respuesta formulada por el Reino Unido, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

25 Los principales puntos de desacuerdo entre la Comisión y el Reino Unido se refieren a la interpretación de la Directiva 91/271.

26 Según la Comisión, los Estados miembros deberán velar por que el sistema colector sea diseñado y construido de modo que recoja todas las aguas residuales urbanas generadas por la aglomeración urbana a la que da servicio y por que éstas sean conducidas a las correspondientes instalaciones de tratamiento. Dicha institución sostiene que la capacidad del sistema colector debe poder hacer frente a las condiciones climáticas naturales (ya sea en tiempo seco, húmedo o incluso tormentoso) y a las variaciones estacionales, tales como las poblaciones no residenciales, los turistas y las actividades económicas estacionales.

27 La Comisión considera que «el desbordamiento de las aguas de tormenta» al que se hace referencia en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 forma parte de los sistemas colectores y de las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas, y que la Directiva debe interpretarse en el sentido de que establece la obligación absoluta de evitar los vertidos de aliviaderos de tormenta salvo en

circunstancias excepcionales. Este razonamiento queda de manifiesto en la nota 1 del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271, en la que se indica que, en la práctica, no es posible recoger y tratar todas las aguas residuales «en circunstancias tales como lluvias torrenciales inusuales».

28 La Comisión invoca factores como la frecuencia y el volumen de los vertidos para demostrar que se trata de un incumplimiento de la Directiva 91/271. De este modo, contrariamente a lo que teme el Reino Unido, la Comisión no propone una regla estricta de 20 vertidos, sino que señala que, cuanto más desagua un aliviadero –en especial o durante los períodos caracterizados únicamente por precipitaciones moderadas– más probable es que su funcionamiento no sea conforme a la Directiva 91/271.

29 La Comisión y el Reino Unido discrepan también en lo que respecta al alcance que debe darse al concepto de «los mejores conocimientos técnicos que no redunden en costes excesivos» (en lo sucesivo, «BTKNEEC», siglas de la expresión inglesa «best technical knowledge not entailing excessive costs») previsto en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271.

30 La Comisión sostiene que ese concepto debe entenderse en el contexto de la Directiva 91/271, de su finalidad y de sus objetivos, a saber, proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales.

31 Esa institución considera que el concepto de BTKNEEC permite a los Estados miembros elegir entre varias soluciones que fomenten el respeto tanto de las disposiciones como del objetivo de la Directiva 91/271, tales como construir nuevas infraestructuras de almacenamiento, ampliar las que ya existen o incluso desviar las aguas pluviales antes de que entren en los sistemas colectores.

32 Según el Reino Unido, la Directiva 91/271 debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros determinar de qué manera deben recogerse y tratarse las aguas residuales urbanas para conseguir el objetivo de la Directiva, que es proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales.

33 El Reino Unido estima que la interpretación de la Directiva 91/271 debe hacerse teniendo en cuenta, en particular, las repercusiones medioambientales de los vertidos en las aguas receptoras.

34 En lo que respecta al concepto de «lluvias torrenciales inusuales», el Reino Unido considera que el hecho de que la nota 1 del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 reconozca expresamente que no será posible evitar los vertidos en determinadas circunstancias, en particular en caso de lluvias torrenciales inusuales, no impone la obligación absoluta de evitar los vertidos en otras circunstancias. A su juicio, la cuestión de si pueden efectuarse vertidos en otras circunstancias debe determinarse aplicando el concepto de BTKNEEC y mediante una apreciación de las repercusiones medioambientales de los vertidos en las aguas receptoras.

35 Según ese Estado miembro, la Directiva 91/271 no precisa las circunstancias o la frecuencia con que pueden efectuarse los vertidos en las aguas receptoras. Para apreciar si un determinado sistema colector o una instalación de tratamiento son conformes a la Directiva 91/271, el Reino Unido considera que debe llevarse a cabo una evaluación detallada del rendimiento del sistema colector o de la instalación de tratamiento de que se trate y examinar las repercusiones medioambientales de los vertidos en las aguas receptoras.

36 El concepto de «rendimiento suficiente», previsto en el artículo 10 de la Directiva 91/271, también debe valorarse, a su entender, a la luz del objetivo de protección del medio ambiente establecido en el artículo 1 de esa Directiva y, en consecuencia, en función de los efectos sobre las aguas receptoras.

37 Aunque la Comisión no cuestiona el método utilizado por el Reino Unido para calcular lo que representa un vertido único, ese Estado miembro considera que ello no resuelve el problema derivado del hecho de que la definición de lo que constituye un vertido puede diferir de un Estado miembro a otro. El Reino Unido opina que no se garantizaría la coherencia de las políticas de los distintos Estados miembros si la conformidad con la Directiva 91/271 se determinase en función de la realización y la frecuencia de los vertidos.

38 Además, el Reino Unido sostiene que la Comisión incurre en error al basarse en el volumen de los vertidos para comprobar la conformidad de los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento con la Directiva 91/271.

39 En lo que respecta más concretamente a la aglomeración urbana de Sunderland (Whitburn), la Comisión reprocha al Reino Unido el hecho de que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado complementario, se seguían produciendo desbordamientos excesivos causados por las aguas de tormenta procedentes de la parte del sistema colector de Sunderland situada en Whitburn, por lo que ese sistema no era conforme al artículo 3 ni al anexo I, letra A, de la Directiva 91/271.

40 La Comisión afirma que, a pesar de haber disminuido las frecuencias de los vertidos (durante los años 2002 a 2004, entre 56 y 91 vertidos al año y volúmenes anuales de aguas residuales urbanas vertidas sin tratamiento comprendidos entre 359.640 m^3 y 529.290 m^3), el sistema colector sigue sin cumplir los requisitos de la Directiva 91/271, en especial teniendo en cuenta la proximidad de las aguas de baño de Whitburn y Seaham y las numerosas denuncias que se han presentado ante la Comisión relativas a residuos en las playas de los alrededores de Whitburn.

41 El Reino Unido considera que esos desbordamientos causados por las aguas de tormenta son conformes a la Directiva 91/271.

42 El Reino Unido estima asimismo que las aguas de baño de los alrededores de Whitburn fueron declaradas conformes a la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño (DO L 31, p. 1), por lo que son conformes a la Directiva 91/271. Además, entiende que los residuos probablemente no proceden de Whitburn, sino del río Tyne, en el que los aliviaderos no dispusieron de redes de filtrado hasta finales del mes de marzo de 2010.

43 En lo que respecta a la aglomeración urbana de Londres, la Comisión reprocha al Reino Unido la frecuencia y la cantidad de los vertidos de aguas residuales no tratadas procedentes de los sistemas colectores de Beckton y de Crossness y de las instalaciones de tratamiento de Beckton, Crossness y Mogden, que son de tal magnitud que constituyen una infracción de los artículos 3 y 4 y del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271, especialmente porque tales vertidos se produjeron incluso en períodos de precipitaciones moderadas.

44 Además, la Comisión considera que el artículo 10 de la Directiva 91/271 exige que las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas construidas para cumplir los requisitos del artículo 4 de dicha Directiva sean diseñadas, construidas, utilizadas y mantenidas de manera que tengan un rendimiento suficiente en todas las condiciones climáticas normales de la zona en la que se encuentren.

45 El Reino Unido considera que esas instalaciones de tratamiento cumplen lo dispuesto en la Directiva 91/271.

46 Asimismo, señala que la red de alcantarillado de Londres es muy antigua y ha sido objeto de modernizaciones progresivas desde 1875. Se han estudiado y realizado mejoras desde la adopción de la Directiva 91/271. Además, la envergadura y el carácter excepcional de las obras que se realizan en el Támesis, por valor de 4.400 millones de GBP, requieren mucho tiempo. Considera que el hecho de acometer a largo plazo una solución ambiciosa no puede ser merecedor de reproche o sanción.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la interpretación de la Directiva 91/271

47 Como resulta de su artículo 1, párrafo segundo, el objetivo de la Directiva 91/271 es proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales urbanas (véase, en particular, la sentencia de 23 de septiembre de 2004, Comisión/Francia, C-280/02, Rec. p. I-8573, apartado 13).

48 El objetivo perseguido por la Directiva 91/271 trasciende de la mera protección de los ecosistemas acuáticos y tiende a preservar la especie humana, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire y los paisajes de toda repercusión negativa importante que pueda tener el desarrollo acelerado de algas y de especies vegetales superiores debido a los vertidos de aguas residuales urbanas (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 16).

49 Deben interpretarse a la luz de este objetivo, así como del artículo 191 TFUE, los conceptos de «rendimiento suficiente», que aparece en el artículo 10 de la Directiva 91/271, de «lluvias torrenciales inusuales», que se menciona en la nota 1 del anexo I de dicha Directiva, y de «conocimientos técnicos que no redunden en costes excesivos» (BTKNEEC), que figura en la letra A del anexo I de esa Directiva.

50 En primer lugar, en lo que respecta al concepto de «rendimiento suficiente», que se refiere únicamente a las instalaciones de tratamiento, es preciso señalar que no viene determinado por ninguna cifra, ya que el artículo 10 de la Directiva 91/271 establece únicamente que las instalaciones de tratamiento deberán tener un «[rendimiento suficiente] en todas las condiciones climáticas normales de la zona» y teniendo en cuenta en el diseño de las instalaciones las variaciones de la carga propias de cada estación.

51 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado ya la existencia de un incumplimiento en casos en los que el índice de recogida de las aguas residuales urbanas o su tratamiento ascendía al 80 % o incluso al 90 % de la carga existente (sentencias de 7 de mayo de 2009, Comisión/Portugal, C-530/07, apartados 28 y 53, y de 14 de abril de 2011, Comisión/España, C-343/10, apartados 56 y 62).

52 En efecto, habida cuenta del objetivo perseguido por la Directiva 91/271, recordado en los apartados 47 y 48 de la presente sentencia, la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas no puede admitirse en condiciones climáticas y estacionales habituales si no se quiere correr el riesgo de privar de sentido a la Directiva 91/271.

53 Por lo tanto, para responder al objetivo de protección del medio ambiente, ha quedado acreditado que el concepto de «rendimiento suficiente», a pesar de no estar valorado cuantitativamente, ha de entenderse en el sentido de que, en condiciones climáticas normales y teniendo en cuenta las variaciones estacionales, deben recogerse y tratarse la totalidad de las aguas residuales urbanas.

54 En consecuencia, la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas sólo puede admitirse en circunstancias extraordinarias, de modo que la realización habitual de vertidos de aguas residuales urbanas no tratadas contraviene la Directiva 91/271.

55 En segundo lugar, por lo que se refiere al concepto de «lluvias torrenciales inusuales», que figura en la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271, debe señalarse que este concepto es aplicable a los sistemas colectores previstos en el artículo 3 de la Directiva y a las estaciones de tratamiento previstas en su artículo 4.

56 Mediante dicha nota, el legislador de la Unión reconoció que existen situaciones en las que no podrán recogerse o tratarse la totalidad de las aguas residuales urbanas. En particular, señaló «que en la práctica no es posible construir los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de manera que se puedan someter a tratamiento la totalidad de las aguas residuales» y estableció que la falta de recogida y de tratamiento de las aguas residuales puede admitirse en «circunstancias tales como lluvias torrenciales inusuales». Sin embargo, en ese caso, corresponde a los Estados miembros decidir «medidas para limitar la contaminación por desbordamiento de aguas de tormenta».

57 Pues bien, procede señalar que la expresión «lluvias torrenciales inusuales» se menciona en la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271 a título meramente indicativo, puesto que viene precedida por la expresión «en circunstancias tales como». Por lo tanto, la falta de recogida o de tratamiento de las aguas residuales puede admitirse también en otras circunstancias.

58 Sin embargo, contrariamente a lo que alega el Reino Unido, el objetivo perseguido por la Directiva 91/271 no permite considerar que esas otras circunstancias se producen de manera ordinaria y corriente, máxime cuando el término «inusuales» indica claramente que la falta de recogida o de tratamiento de las aguas residuales no puede producirse en condiciones ordinarias.

59 Por consiguiente, no cabe admitir la alegación del Reino Unido de que sería posible realizar vertidos incluso en situaciones no excepcionales.

60 Además, ha de señalarse que, cuando un Estado miembro debe hacer frente a una situación excepcional que no le permite recoger o tratar las aguas residuales, está obligado a adoptar las medidas adecuadas para limitar la contaminación con arreglo a la nota 1 del anexo I de la Directiva 91/271.

61 Por otra parte, puesto que el concepto de «lluvias torrenciales inusuales» no se define en la Directiva, la Comisión puede adoptar legítimamente directrices en el marco del control que ejerce sobre el cumplimiento del Derecho de la Unión y, dado que el Tribunal de Justicia no es competente para cuantificar obligaciones previstas en la Directiva 91/271, el concepto de «lluvias torrenciales inusuales» debe apreciarse a la luz de todos los criterios y condiciones establecidos por esa Directiva y, en particular, del concepto de BTKNEEC.

62 En tercer lugar, el concepto de BTKNEEC, que se menciona en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271, debe examinarse también, al igual que los distintos conceptos utilizados en la Directiva 91/271 y anteriormente analizados, en relación con el objetivo de protección del medio ambiente. Asimismo, ha de señalarse que las obligaciones de la Directiva que establecen la recogida y el tratamiento de todas las aguas residuales deben cumplirse en la fecha fijada por esa Directiva, salvo en caso de acontecimientos excepcionales o imprevisibles.

63 El concepto de BTKNEEC, aunque sólo se indica en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 en lo que se refiere a los sistemas colectores, constituye un concepto intrínseco a todas las disposiciones de la Directiva 91/271 destinado a garantizar el objetivo de protección del medio ambiente de esta última, evitando al mismo tiempo una aplicación demasiado estricta de las normas establecidas. Por lo tanto, ese concepto deberá extenderse también a las instalaciones de tratamiento en la medida en que permita, en determinados casos, vertidos de aguas residuales no tratadas a pesar de que tengan efectos negativos en el medio ambiente.

64 El concepto de BTKNEEC permite, pues, garantizar la observancia de las obligaciones de la Directiva 91/271 sin hacer recaer en los Estados miembros obligaciones irrealizables que éstos no podrían cumplir o que sólo podrían hacerlo a costes desproporcionados.

65 Sin embargo, para no vulnerar el principio recordado en el apartado 53 de la presente sentencia, con arreglo al cual deben recogerse y tratarse la totalidad de las aguas residuales, los Estados miembros sólo podrán invocar dichos costes desproporcionados de manera excepcional.

66 A este respecto, ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar dificultades prácticas o administrativas para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva. Lo mismo sucede con las dificultades económicas, que corresponde superar a los Estados miembros adoptando las medidas adecuadas (sentencia de 30 de noviembre de 2006, Comisión/Italia, C-293/05, apartado 35 y jurisprudencia citada).

67 El concepto de BTKNEEC debe examinarse ponderando, por una parte, la tecnología más avanzada y los costes correspondientes y, por otra, las ventajas que puede aportar un sistema colector o de tratamiento de aguas más eficaz. En ese marco, los costes generados no pueden ser desproporcionados con respecto a las ventajas obtenidas.

68 En dicho contexto, deberán tenerse en cuenta, como sostiene el Reino Unido, los efectos en el medio ambiente y especialmente en las aguas receptoras de los vertidos de aguas residuales no tratadas. Así pues, las consecuencias que esos vertidos tienen en el medio ambiente permitirían examinar si los costes que requiere la realización de las obras necesarias para que todas las aguas residuales urbanas sean tratadas son o no proporcionados en relación con la ventaja que ello supondría para el medio ambiente.

69 En el supuesto de que la recogida y el tratamiento de la totalidad de las aguas residuales resultara imposible o muy difícil, corresponderá al Estado miembro de que se trate demostrar que concurren los requisitos de aplicación del concepto de BTKNEEC.

70 Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece que, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, incumbe a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en una presunción (véanse, en particular, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 41; Comisión/Portugal, antes citada, apartado 32; de 6 de octubre de 2009, Comisión/Finlandia, C-335/07, Rec. p. I-9459, apartado 46, y de 10 de diciembre de 2009, Comisión/Reino Unido, C-390/07, Rec. p. I-214, apartado 43).

71 No obstante, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 17 TUE, apartado 1, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado FUE, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo. Concretamente, es preciso tener en cuenta el hecho de que, por lo que se refiere a la comprobación de la correcta aplicación en la práctica de las disposiciones nacionales destinadas a garantizar la ejecución efectiva de una directiva, la Comisión, que no dispone de facultades propias de investigación en la materia, depende en gran medida de los datos proporcionados por los eventuales denunciantes así como por el Estado miembro afectado (véanse especialmente las sentencias antes citadas Comisión/Irlanda, apartados 42 y 43, y Comisión/Reino Unido, apartado 44).

72 De ello se desprende, en particular, que, cuando la Comisión ha aportado suficientes pruebas que ponen de manifiesto determinados hechos en el territorio del Estado miembro demandado, incumbe a éste rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que de ellos se derivan (véanse las sentencias antes citadas Comisión/Irlanda, apartado 44 y jurisprudencia citada, y Comisión/Reino Unido, apartado 45).

73 De ello resulta, a efectos del examen del presente recurso, que el Tribunal de Justicia deberá examinar, en un primer momento, si los vertidos procedentes de los sistemas colectores o de las instalaciones de tratamiento de las distintas aglomeraciones urbanas del Reino Unido se deben a circunstancias que presentan un carácter excepcional y, en caso contrario, comprobar, en un segundo momento, si el Reino Unido ha podido demostrar que concurrían los requisitos de aplicación del concepto de BTKNEEC.

Whitburn

74 En lo que respecta a la obligación de disponer de un sistema colector conforme al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/271, procede recordar, con carácter preliminar, que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 50, y Comisión/España, antes citada, apartado 54).

75 A este respecto, debe recordarse que el dictamen motivado complementario, con fecha de 1 de diciembre de 2008, fijaba al Reino Unido un plazo de dos meses desde su recepción para atenerse a las obligaciones derivadas de la Directiva 91/271. Pues bien, ha de señalarse que, en la fecha fijada en el dictamen motivado, seguían produciéndose los vertidos de aguas residuales urbanas no tratadas a través de los aliviaderos de tormenta. El Reino Unido no cuestiona el número de vertidos ni su volumen, sino que se limita a alegar que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, los residuos encontrados en las playas de los alrededores de Whitburn no pueden proceder del sistema colector de Whitburn, ya que el conducto submarino utilizado para el vertido de las aguas residuales dispone de redes de filtrado de 6 mm, por lo que esos residuos provienen probablemente del río Tyne, en el que los aliviaderos no se dotaron de redes de filtrado hasta finales del mes de marzo de 2010.

76 Para comprobar si el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 y del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271, como sostiene la Comisión en su imputación, será preciso llevar a cabo el examen expuesto en el apartado 73 de la presente sentencia.

77 En primer lugar, ha de señalarse que, según el escrito de 2 de marzo de 2005 enviado por el Reino Unido a la Comisión, el número de vertidos de aguas residuales indicado para el año 2001 ascendía a 310 para un volumen anual de 561.240 m^3 y que, durante el período que abarca los años 2002 a 2004, ese número varió entre 56 y 91 para volúmenes comprendidos entre 359.640 m^3 y 529.290 m^3. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, entre 2006 y 2008, el número de vertidos de aguas residuales al año osciló entre 25 y 47 vertidos para un volumen comprendido entre 248.130 m^3 y 732.150 m^3, y un volumen de 762.300 m^3 para el año 2009. Basando sus observaciones en la frecuencia y la intensidad de esos vertidos, la Comisión ha demostrado claramente que éstos se produjeron de manera habitual, tanto antes como después de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado complementario, ya que semejante número de vertidos no puede obedecer a circunstancias excepcionales. Por lo demás, el Reino Unido no invocó en sus observaciones el carácter excepcional de esos vertidos.

78 En segundo lugar, cabe observar que, según un estudio realizado en 2010, sería posible, desde el punto de vista tecnológico, reducir el número de vertidos de aguas residuales del sistema colector de Whitburn ampliando el túnel de interceptación ya existente, extremo que el Reino Unido no ha negado.

79 En lo que respecta a los costes necesarios y a las ventajas obtenidas, de dicho estudio resulta que podría obtenerse una mejora del 0,3 % sobre la calidad de las aguas receptoras mediante obras de ampliación del túnel, sobre una base de 20 vertidos al año.

80 A pesar de que la mejora en la calidad de las aguas resulte marginal y de que, como alega el Reino Unido, se cumpla la Directiva 76/160 –lo que puede tenerse en cuenta en el examen general de las condiciones de aplicación del concepto de BTKNEEC–, debe señalarse que, en las observaciones de las partes o en los informes o estudios realizados, no se mencionan en ningún momento los costes que representaría esa ampliación del túnel.

81 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no puede examinar si, efectivamente, los costes correspondientes a esas obras son excesivos y desproporcionados con respecto a la ventaja obtenida para el medio ambiente.

82 De ello se sigue que el Reino Unido no ha demostrado de manera suficiente con arreglo a Derecho que los costes de las obras de ampliación de la capacidad del sistema colector eran desproporcionados con respecto a la mejora de la situación medioambiental.

83 Por consiguiente, la Comisión ha declarado fundadamente que la instalación del sistema colector de Whitburn no cumple las obligaciones previstas en el artículo 3 y en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271.

Londres

84 En lo que atañe a la aglomeración urbana de Londres, consta, según ha indicado el propio Reino Unido, que, al término del plazo fijado en el dictamen motivado complementario, dicha aglomeración no disponía ni de instalaciones de tratamiento en Beckton, Crossness y Mogden que garanticen el tratamiento secundario de la totalidad de las aguas residuales urbanas que entran en el sistema colector, conforme a los artículos 4, apartado 1, y 10, de la Directiva 91/271, y que garanticen que los vertidos procedentes de éste cumplen los requisitos de la letra B de su anexo I, ni de sistemas colectores en Beckton y Crossness con capacidad suficiente, con arreglo al artículo 3 de la Directiva.

85 Basándose en un informe del TTSS del mes de febrero de 2005, la Comisión señala que se produjeron aproximadamente 60 vertidos al año de aguas residuales procedentes de los aliviaderos de tormenta de Londres, incluso en períodos de precipitaciones moderadas, de modo que cada año se vertió al Támesis un volumen de varios millones de toneladas de aguas no tratadas.

86 Por lo que se refiere a las instalaciones de tratamiento del sistema colector de Londres, ese mismo informe muestra que su capacidad es suficiente en caso de tiempo seco, pero no cuando se producen precipitaciones.

87 El Reino Unido no niega los hechos alegados por la Comisión y recuerda que, efectivamente, se ha iniciado un proyecto de construcción de un nuevo túnel de 30 km de largo en el tramo marítimo-fluvial del Támesis para interceptar los vertidos de los aliviaderos del sistema colector y conducirlos a la instalación de tratamiento de Beckton. Asimismo, está prevista la construcción de otro túnel, el Lee Tunnel, con el fin de reducir los vertidos de los aliviaderos de los sistemas colectores de Beckton y Crossness. Por último, se están realizando obras de mejora para aumentar la capacidad de las instalaciones de tratamiento de Beckton, Crossness y Mogden.

88 Para comprobar si el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, 4 y 10, y del anexo I, letra A, de la Directiva 91/271, como sostiene la Comisión en su imputación, será preciso efectuar también el examen contemplado en el apartado 73 de la presente sentencia.

89 Debe señalarse que, basándose en el informe del TTSS mencionado en el apartado 85 de la presente sentencia, y no cuestionado por el Reino Unido, que indica que la frecuencia de los vertidos y su volumen se producen no sólo en situaciones excepcionales, sino también en caso de lluvias moderadas, la Comisión ha demostrado de manera evidente el carácter ordinario de los vertidos de aguas residuales en el Támesis.

90 En lo que respecta a la imposibilidad tecnológica de reducir el número de vertidos de aguas residuales del sistema colector de Londres y al carácter desproporcionado de los costes con respecto a la ventaja obtenida para el medio ambiente, ha de señalarse que, en abril de 2007, el Reino Unido decidió iniciar las obras propuestas por el informe del TTSS de noviembre de 2005, consistentes, en particular, en la construcción de un nuevo túnel subterráneo. Por lo tanto, existen soluciones tecnológicas al problema del sistema colector de Londres y sus costes no pueden considerarse desproporcionados, dado que el Reino Unido ha tomado ya la decisión de acometer las correspondientes obras.

91 En cuanto a la alegación del Reino Unido de que no cabe considerar que ha incumplido sus obligaciones, puesto que se estudiaron proyectos destinados a garantizar la conformidad con la Directiva 91/271 tan pronto como ésta entró en vigor y dado que las obras aprobadas son costosas y realizables sólo a lo largo de varios años, procede recordar que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación en que se encontraba el Estado miembro demandado al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado complementario y que un Estado miembro no puede conseguir que el recurso sea desestimado por el mero hecho de que estén en curso obras y actividades que conducirán, en el futuro, a la eliminación del incumplimiento. En efecto, ante la inexistencia de una modificación de una directiva por parte del legislador de la Unión para ampliar los plazos de ejecución, los Estados miembros están obligados a cumplir los plazos fijados en un principio (véase la sentencia de 8 de julio de 2004, Comisión/Bélgica, C-27/03, apartado 39).

92 Por lo tanto, incumbía al Reino Unido iniciar en su debido momento los procedimientos necesarios para adaptar su ordenamiento jurídico interno a la Directiva 91/271, de forma que esos procedimientos hubieran finalizado dentro del plazo fijado en los artículos 3, apartado 1, párrafo primero, y 4, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva, a saber, el 31 de diciembre de 2000.

93 Por consiguiente, la Comisión declaró fundadamente que la instalación del sistema colector de Londres (Beckton y Crossness) no satisface las obligaciones establecidas en el artículo 3 y en el anexo I, letra A, de la Directiva 91/271 y que, al no someter a un tratamiento secundario o a un tratamiento equivalente, conforme al artículo 4 de esa Directiva, las aguas residuales urbanas procedentes de la aglomeración urbana de Londres (Beckton, Crossness y Mogden), el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271.

94 De lo anterior resulta que el incumplimiento reprochado por la Comisión al Reino Unido queda demostrado en lo que respecta a todas las aglomeraciones urbanas a que se refiere en el recurso.

95 En consecuencia, procede declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271, al no haber garantizado:

— la recogida adecuada de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones urbanas de más de 15.000 e-h de Sunderland (Whitburn) y de Londres (sistemas colectores de Beckton y Crossness), con arreglo al artículo 3, apartados 1 y 2, y al anexo I, letra A, de dicha Directiva, ni

— el tratamiento adecuado de las aguas residuales urbanas de la aglomeración urbana de más de 15.000 e-h de Londres (instalaciones de tratamiento de Beckton, Crossness y Mogden), conforme al artículo 4, apartados 1 y 3, al artículo 10 y al anexo I, letra B, de esa misma Directiva.

Costas

96 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas del Reino Unido y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber garantizado:

— la recogida adecuada de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones urbanas de más de 15.000 equivalentes habitante de Sunderland (Whitburn) y de Londres (sistemas colectores de Beckton y Crossness), conforme al artículo 3, apartados 1 y 2, y al anexo I, letra A, de dicha Directiva, ni

— el tratamiento adecuado de las aguas residuales urbanas de la aglomeración urbana de más de 15.000 equivalentes habitante de Londres (instalaciones de tratamiento de Beckton, Crossness y Mogden), conforme al artículo 4, apartados 1 y 3, al artículo 10 y al anexo I, letra B, de esa misma Directiva.

2) Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Firmas