



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 11 de julio de 2013*

«Fondo de Cohesión — Reglamento (CE) n° 1164/94 — Proyecto de saneamiento de Zaragoza — Supresión parcial de la ayuda financiera — Contratos públicos — Concepto de obra — Artículo 14, apartados 10 y 13, de la Directiva 93/38/CEE — División de los contratos — Confianza legítima — Obligación de motivación — Plazo de adopción de una decisión — Determinación de las correcciones financieras — Artículo H, apartado 2, del anexo II del Reglamento n° 1164/94 — Proporcionalidad — Prescripción»

En el asunto T-358/08,

Reino de España, representado inicialmente por el Sr. J.M. Rodríguez Cárcamo y, posteriormente, por el Sr. A. Rubio González, Abogados del Estado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. G. Valero Jordana y la Sra. A. Steiblyté, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión C(2008) 3249 de la Comisión, de 25 de junio de 2008, relativa a la reducción de la ayuda otorgada con cargo al Fondo de Cohesión al proyecto n° 96/11/61/018 – «Saneamiento de Zaragoza» mediante la Decisión C(96) 2095 de la Comisión, de 26 de julio de 1996,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. L. Truchot, Presidente, y la Sra. M.E. Martins Ribeiro y el Sr. A. Popescu (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de noviembre de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: español.

Sentencia¹

Antecedentes del litigio

- 1 Mediante la Decisión C(96) 2095, de 26 de julio de 1996 (en lo sucesivo, «Decisión de 1996»), la Comisión de las Comunidades Europeas aprobó con cargo al Fondo de Cohesión la concesión de una ayuda financiera de 8 850 689 euros al proyecto n° 96/11/61/018 – «Saneamiento de Zaragoza» (en lo sucesivo, «proyecto de saneamiento de Zaragoza»). Ese proyecto, que tenía por objeto mejorar y completar las instalaciones de saneamiento y de depuración de aguas residuales de la ciudad de Zaragoza, comprendía dos grupos de actuaciones. El primer grupo, llamado «Plan de renovación de alcantarillado» (en lo sucesivo, «fase FIMMA 96») preveía la renovación del alcantarillado en diversas zonas de la ciudad. El segundo grupo, denominado «Programa de saneamiento de la zona oeste del entorno urbano (cuenca de la depuradora de La Almozara)» (en lo sucesivo, «fase SPWS»), incluía en particular la construcción de colectores, de una red secundaria de colectores y de un aliviadero de aguas pluviales. El Ayuntamiento de Zaragoza era el beneficiario final de la ayuda financiera y era el encargado de la dirección del proyecto cuya ejecución estaba prevista durante el período comprendido entre el 1 de mayo de 1996 y el 31 de diciembre de 1998.
- 2 A petición del Reino de España, la Decisión de 1996 fue modificada por la Decisión C(97) 2601 de la Comisión, de 29 de julio de 1997 (en lo sucesivo, «Decisión de 1997»), que incluía ocho actuaciones complementarias (en lo sucesivo, «fase FIMMA 97»). Siete de ellas se relacionaban con la renovación, modificación y construcción de colectores y una consistía en la construcción de una planta de tratamiento de fangos. El plazo de terminación de las obras se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1999.

[omissis]

Decisión impugnada

- 13 En la Decisión impugnada, la Comisión constató irregularidades que afectaban a ocho contratos de la fase SPWS y, en particular, a cuatro contratos de la fase FIMMA 97.
- 14 Los ocho contratos de la fase SPWS eran los siguientes:
 - colector aliviadero al río Ebro;
 - colector del barrio de Los Palos;
 - colector de la zona Martín Arpal;
 - colector Valles Verdes;
 - colector de San Lamberto – Vistabella;
 - colector carretera de Madrid;
 - red secundaria de colectores;
 - colector zona límite del término municipal.

1 — Sólo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

- 15 Los cuatro contratos de la fase FIMMA 97 eran los siguientes:
- colector de la margen derecha del río Huerva;
 - planta de tratamiento de fangos;
 - colectores del río Gállego;
 - colector de conexión depuradora de La Almozara.
- 16 La Comisión estimó en el considerando 20 de la Decisión impugnada que, en virtud del artículo 4, apartado 2, y del artículo 14, apartados 1, 10 y 13, de la Directiva 93/38, los contratos en cuestión constituían lotes de una única obra cuya iniciativa correspondía a una única entidad adjudicadora y que deberían haberse sometido a las normas de dicha Directiva. Apreció que se habían dividido los contratos, lo que constituía una infracción de las disposiciones de la Directiva 93/38, en particular las relativas al umbral, a la publicación y a la igualdad de trato entre los licitadores.

[omissis]

- 18 En primer lugar, para acreditar la existencia de irregularidades en el sentido del artículo H del anexo II del Reglamento nº 1164/94, la Comisión recordó ante todo las disposiciones del artículo 1, apartado 4, letra b), del artículo 4, apartado 2, y del artículo 14, apartados 1, 10 y 13, de la Directiva 93/38 (considerandos 19 y 21 a 23 de la Decisión impugnada).
- 19 A continuación, la Comisión observó en el considerando 24 de la Decisión impugnada que, según todos los anuncios de licitación publicados en el *Boletín Oficial de Aragón* y en los medios de comunicación locales, el Ayuntamiento de Zaragoza era el organismo adjudicador al que había que enviar las ofertas. La Comisión apreció que la descripción del trabajo que debía llevarse a cabo en la red de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales era similar y que los trabajos debían cumplir una misma función económica y técnica. La Comisión también señaló que se trataba de una serie de obras específicas de mantenimiento, de ampliación y de rehabilitación del alcantarillado existente y de la red de tratamiento de aguas residuales, cuyo resultado una vez acabado debía ser la mejora global de la red en beneficio de los usuarios finales. Añadió que las obras estaban relacionadas con colectores de aguas residuales, aliviaderos de aguas pluviales, una planta de tratamiento de fangos y un colector de aguas residuales entre las dos depuradoras de La Almozara y La Cartuja. La Comisión consideró que la diferencia entre los diversos tipos de trabajos era funcional y no técnica o económica, por lo que no se requerían conocimientos técnicos específicos para realizar las distintas actividades. Finalmente, la Comisión expuso que, desde un punto de vista económico, los usuarios finales debían pagar al prestador de servicios por lo que utilizaran.
- 20 En primer término, en lo referente a los ocho proyectos de la fase SPWS, la Comisión apreció en el considerando 24, letra a), de la Decisión impugnada que las obras tenían un propósito similar, siendo la única diferencia el hecho de que se llevaran a cabo en distintas zonas. Estimó que el objetivo principal de las obras era instalar o renovar el sistema de alcantarillado para distintas zonas, incluida la instalación de colectores y aliviaderos.
- 21 En segundo término, por lo que atañe a los cuatro proyectos de la fase FIMMA 97, citados en el apartado 15 de la presente sentencia, para los que no podía invocarse la excepción prevista en el artículo 14, apartado 10, de la Directiva 93/38, la Comisión apreció en el considerando 24, letra b), de la Decisión impugnada que las obras respondían a un propósito similar, con la única diferencia de que se llevaron a cabo en distintas zonas. Estimó que el propósito principal de las obras era instalar un colector a lo largo de los ríos Huerva y Gállego, a fin de abastecer a las zonas que aún vertían efluentes directamente en los ríos, así como rehabilitar las dos depuradoras hacia las que se canalizaban las aguas residuales.

- 22 En el considerando 25 de la Decisión impugnada, la Comisión precisó, en relación con la infracción del artículo 4, apartado 2, y del artículo 14, apartado 10, de la Directiva 93/38, que debe estimarse que los contratos se han de ejecutar en una única obra cuando estén relacionados de tal manera que una empresa comunitaria tienda a considerarlos como una sola operación económica y presente una oferta para toda la operación, lo que se cumplía en el caso de que se trata. La Comisión manifestó que esa interpretación correspondía al objetivo de la Directiva 93/38 de velar por que las empresas de otros Estados miembros puedan participar en los concursos que les sean de interés por razones objetivas referidas a su valor. Una empresa comunitaria podría haber deseado que se le informara del valor de todos los lotes que integraban las obras, aun cuando no estuviera en condiciones de ejecutarlos todos. La Comisión añadió que sólo de esa manera le sería posible evaluar el ámbito exacto del contrato y ajustar los precios según el número de lotes para los que se propusiera licitar.
- 23 En el considerando 26 de la Decisión impugnada, la Comisión concluyó que los ocho proyectos de la fase SPWS, apreciados en conjunto, y los cuatro proyectos de la fase FIMMA 97, apreciados en conjunto, cumplían una función económica y técnica y que, por consiguiente, las autoridades españolas habían dividido de manera artificial los trabajos por lo que se refiere al mantenimiento, la ampliación y la rehabilitación del alcantarillado existente y de la red de tratamiento de aguas residuales. Precisó que esa conclusión se basaba en la naturaleza similar de la descripción de los trabajos, la similitud de los anuncios de contrato, el inicio del procedimiento y la coordinación global por la misma entidad contratante, así como en el hecho de que los trabajos se hubieran llevado a cabo en una sola zona geográfica.

[omissis]

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 28 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 3 de septiembre de 2008, el Reino de España interpuso el presente recurso.
- 29 El 30 de noviembre de 2010, se atribuyó el presente asunto a un nuevo Juez Ponente, adscrito a la Sala Segunda. Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava, a la que se atribuyó, en consecuencia, el presente asunto.
- 30 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Octava) decidió iniciar la fase oral. En la vista celebrada el 28 de noviembre de 2012 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 31 El Reino de España solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 32 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso en su totalidad.
 - Condene en costas al Reino de España.

Fundamentos de Derecho

[omissis]

1. *Sobre el primer motivo, basado en errores de Derecho y en errores manifiestos de apreciación en el marco de la aplicación del artículo H del anexo II, relativo a las correcciones financieras, del Reglamento n° 1164/94, en relación con el artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38*

[omissis]

- 35 Con carácter preliminar, debe señalarse que en la vista, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal, el Reino de España precisó que mediante el primer motivo invocaba la vulneración del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38, que debe interpretarse conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 14, apartado 10, de la misma Directiva. El Tribunal dejó constancia de este extremo en el acta de la vista.
- 36 Por otro lado, el Reino de España alega que la Comisión cometió un error de Derecho y un grave error de apreciación en la Decisión impugnada cuando concluyó que se habían infringido las disposiciones de la Directiva 93/38. Señala que, aunque la carga de la prueba incumbe a la Comisión, es útil llevar a cabo un breve análisis de los contratos discutidos en el presente asunto, según los criterios definidos por el Tribunal de Justicia, para demostrar que no se cumplía ninguno de los requisitos que permitían constatar la existencia de una única obra. Debe señalarse que en el presente recurso el Reino de España impugna tanto el modo en que la Comisión define los requisitos para la aplicación del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, y del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38, como su aplicación a los contratos de que se trata en la Decisión impugnada. Por tanto, procede examinar si, al concluir en la Decisión impugnada que se habían vulnerado las disposiciones citadas, la Comisión incurrió en error, extremo que corresponde demostrar al Reino de España ante el Tribunal.

[omissis]

Sobre la primera parte del motivo, basada en el error manifiesto de apreciación de la Comisión sobre el concepto de obra

- 38 El Reino de España alega que la Comisión cometió un error cuando concluyó que el Ayuntamiento de Zaragoza había infringido las disposiciones de la Directiva 93/38 al dividir los contratos de que se trata y al no publicar los anuncios en el Diario Oficial. Considera que son infundadas las afirmaciones de la Comisión que figuran en el considerando 8, párrafo segundo, en el considerando 9, en el considerando 23, letra b), y en el considerando 24 de la Decisión impugnada.
- 39 En primer lugar, el Reino de España alega que, a la luz del texto de las disposiciones de la Directiva 93/38 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para apreciar si un proyecto puede contener varias obras distintas es preciso efectuar un análisis desde una triple perspectiva: técnico-económica, geográfica y temporal.
- 40 En segundo lugar, el Reino de España invoca que estos criterios se han aplicado erróneamente en el presente caso. Afirma que la Comisión no realizó el menor atisbo de análisis objetivo de las obras con la «triple perspectiva», sino que parece haber empleado criterios un tanto particulares para determinar la infracción de las autoridades españolas, como la capacidad de los potenciales licitadores o la conveniencia para éstos de realizar varios o todos los contratos a la vez (considerando 9 de la Decisión impugnada). Además, el examen técnico-económico carece de rigor técnico.
- 41 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que las autoridades españolas habían vulnerado lo dispuesto en el artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38, en relación con los apartados 1 y 10 del mismo artículo, al dividir, por una parte, ocho contratos de la fase SPWS y, por otra, cuatro contratos de la fase FIMMA 97. Tras recordar, en el considerando 23, letra b), de la Decisión

impugnada, la definición de obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38, la aplicó a los contratos controvertidos en los considerandos 24 a 26 de la Decisión impugnada.

[omissis]

Sobre el concepto de obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 que se utiliza en la Decisión impugnada

- 43 Conforme al artículo 14, apartado 1, letra c), de la Directiva 93/38, dicha Directiva se aplica a los contratos cuyo importe estimado, excluido el IVA, sea igual o superior a 5 millones de euros en lo que se refiere a los contratos de obras. A tenor del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38, «las entidades contratantes no podrán substraerse a la aplicación de la presente Directiva dividiendo los contratos o empleando modalidades particulares de cálculo del valor de los contratos».
- 44 Asimismo, en virtud del artículo 14, apartado 10, de la Directiva 93/38, «a efectos de la aplicación del apartado 1, la base para el cálculo del valor de un contrato de obras será el valor total de la obra», obra que el párrafo primero de dicha disposición define como «el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil que deba cumplir por sí mismo una función económica y técnica».
- 45 En primer lugar, procede señalar, como indican el Reino de España y la Comisión, que el Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 14, apartados 10 y 13, de la Directiva 93/38 en la sentencia de 5 de octubre de 2000, Comisión/Francia (C-16/98, Rec. p. I-8315). En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38 «expresa de manera concreta las obligaciones que incumben a las entidades contratantes en virtud del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva [93/38] y, por consiguiente, debe ser tenido en cuenta junto con este último a la hora de pronunciarse sobre la existencia de un fraccionamiento de la obra» (apartado 31). El Tribunal de Justicia precisó que «de la definición de obra que figura en la segunda frase del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva [93/38] se desprende que la existencia de una obra debe apreciarse en relación con la función económica y técnica del resultado de los trabajos de que se trate» (apartado 36).
- 46 De dicha sentencia resulta que el Tribunal de Justicia, a la hora de apreciar si dichas obras estaban vinculadas de tal manera que debían considerarse constitutivas de una obra única en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38, adoptó un enfoque funcional (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 2012, Comisión/Alemania, C-574/10, no publicada en la Recopilación, apartado 37). El Tribunal de Justicia tuvo en cuenta dos criterios: el de función económica y el de función técnica del resultado de los trabajos.
- 47 Procede señalar que, conforme a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, la Comisión indicó en la Decisión impugnada que debían aplicarse los criterios de la función económica y la función técnica del resultado de los trabajos en la definición de una obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 (considerandos 23 y 24). Tras recordar los términos de esta disposición en el considerando 23 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló, en el considerando 24, que «la descripción del trabajo que debía llevarse a cabo en la red de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales era similar y los trabajos debían cumplir una misma función económica y técnica», que «el presente caso se refiere a una serie de obras específicas de mantenimiento, ampliación y rehabilitación del alcantarillado existente y de la red de tratamiento de aguas residuales, cuyo resultado, una vez acabado, debía ser la mejora global de la red en beneficio de los usuarios finales» y que «la diferencia entre los diversos tipos de trabajos [no es] técnica o económica».

- 48 Por consiguiente, sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuestión, planteada por la Comisión, de si los criterios de la función económica y de la función técnica del resultado de los trabajos para la definición de una obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 son acumulativos, procede señalar que, en contra de lo alegado por el Reino de España, la Comisión no ha incurrido en error en la Decisión impugnada al identificar los criterios de la función económica y de la función técnica del resultado de los trabajos, que deben aplicarse para definir una obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38.
- 49 En segundo lugar, el Reino de España sostiene que el análisis de los contratos controvertidos debía efectuarse también sobre la base de los criterios geográfico y temporal.
- 50 A este respecto, debe señalarse que en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia utilizó los criterios de la función técnica y económica del resultado de los trabajos para la definición de la obra única (apartados 49 a 56). Precisó a continuación, en el apartado 65, que «cada supuesto de adjudicación de un contrato debe apreciarse en función de su contexto y de sus propias particularidades». El Tribunal de Justicia añadió que, en la situación que había dado lugar a dicha sentencia, «exist[ían] factores importantes que aconsej[aban] agrupar a nivel departamental los contratos controvertidos, como la simultaneidad de la convocatoria de las licitaciones, la similitud de los anuncios de licitación, la unidad del marco geográfico en cuyo seno se convocaron dichas licitaciones y la coordinación que lleva a cabo el [...] organismo que agrupa en el ámbito del departamento las mancomunidades municipales de electrificación».
- 51 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta, en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, un elemento geográfico para verificar si el carácter unitario de la función técnica y económica de los trabajos subsistía por lo que respecta a las diferentes redes locales, ya fueran de distribución de electricidad (apartados 64 y 65), ya de alumbrado público (apartados 69 y 70), en una zona geográfica más amplia, de modo que estas redes locales pudieran reagruparse en una red única, basándose en la posibilidad de interconexión entre ellas.
- 52 En lo que respecta al aspecto temporal, el Tribunal de Justicia mencionó en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, «la simultaneidad de la convocatoria de las licitaciones» (apartado 65).
- 53 Procede considerar que los aspectos geográfico y temporal no son criterios orientados a la definición de una obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38, pero sí constituyen elementos necesarios para corroborar la existencia de dicha obra, ya que sólo los trabajos que se encuadren en un ámbito geográfico y temporal determinado pueden considerarse constitutivos de una única obra.
- 54 Debe subrayarse que, en la Decisión impugnada, la Comisión hizo referencia al elemento geográfico (considerandos 24 y 26 de dicha Decisión) y al elemento temporal por el hecho de que los contratos sobre los proyectos se agrupan según su pertenencia a una misma fase, bien la SPWS, bien la FIMMA 97. Por consiguiente, la Comisión no incurrió en error al analizar los contratos controvertidos aplicando los elementos geográfico y temporal, sin considerarlos criterios funcionales para la definición de las obras controvertidas.
- 55 En tercer lugar, el Reino de España afirma que la Comisión parece haber empleado criterios un tanto particulares para determinar la infracción de las autoridades españolas, como la capacidad de los potenciales licitadores o la conveniencia para éstos de realizar varios o todos los contratos a la vez (considerando 9 de la Decisión impugnada).
- 56 En la Decisión impugnada, la Comisión mencionó efectivamente ciertos aspectos relativos a los potenciales licitadores, dentro de la parte referente a la evaluación inicial (considerando 9).

- 57 A este respecto, en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el Tribunal de Justicia consideró que el concepto de obra que define el artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 no supedita la existencia de una obra a la concurrencia de factores tales como el número de entidades adjudicadoras o la posibilidad de que una sola empresa ejecute la totalidad de las obras (apartado 43). Subrayó que, si bien la existencia de una única entidad adjudicadora y la posibilidad de que una empresa de la Unión realice la totalidad de las obras contempladas en los contratos de que se trate pueden constituir, en función de las circunstancias, indicios que corroboren la existencia de una obra en el sentido de dicha Directiva, no pueden considerarse, en cambio, criterios determinantes al respecto. Añadió que «la pluralidad de entidades adjudicadoras y la imposibilidad de que una sola empresa realice la totalidad de las obras en cuestión no pueden desvirtuar la existencia de una obra cuando tal conclusión resulte de la aplicación de los criterios funcionales definidos en la segunda frase del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva» (apartado 42).
- 58 Por lo tanto, de la sentencia Comisión/Francia, antes citada, se desprende que si bien es posible hacer uso de algunos elementos como los relativos a los licitadores potenciales, no puede considerarse que sean determinantes, ni que puedan poner en entredicho la conclusión de que existe una obra, a la que se haya llegado tras apreciar que concurren los criterios de la función técnica y de la función económica del resultado de los trabajos.
- 59 En consecuencia, procede examinar el modo en que se aplican estos criterios a los contratos controvertidos en la Decisión impugnada y analizar si, cuando concluyó que existían dos obras, la Comisión no incurrió en error al considerar que se verificaban ambos criterios. Deberá examinarse después en qué concepto han podido considerarse otros elementos.

Sobre la aplicación del concepto de obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 a los contratos controvertidos en la Decisión impugnada

- 60 El Reino de España alega que no se han analizado objetivamente las obras desde el punto de vista técnico-económico, geográfico y temporal, que estos criterios se han aplicado erróneamente en el presente caso y que se han tenido en cuenta criterios particulares.
- 61 La Comisión estimó, en la Decisión impugnada, que existían dos grupos de obras, constituidas, respectivamente, por ocho proyectos de la fase SPWS [considerando 24, letra a)] y por cuatro proyectos de la fase FIMMA 97 [considerando 24, letra b)]. Por consiguiente, procede examinar de modo sucesivo cada uno de estos grupos.
- Sobre los ocho contratos controvertidos de la fase SPWS
- 62 El Reino de España censura la falta de rigor de la Comisión en el examen técnico-económico y analiza, desde las perspectivas técnica y económica, los ocho contratos controvertidos de la fase SPWS, mencionados en el apartado 14 *supra*, que se refieren a seis colectores de aguas residuales, un aliviadero de aguas pluviales y una red secundaria de colectores y que, en su opinión, constituyen proyectos independientes.
- 63 En primer lugar, en lo que se refiere a la función técnica de estos trabajos, el Reino de España alega que es diferente para cada uno de los proyectos de que se trata.
- 64 Sin embargo, el análisis de la Comisión no consistió en un examen independiente de los diversos trabajos previstos en los contratos controvertidos y en la apreciación de su función técnica propia, como afirma el Reino de España, sino en la verificación, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 45 de la presente sentencia, de si el resultado de los trabajos presentaba una misma función técnica.

- 65 De este modo, la Comisión consideró que se trataba de trabajos cuyo resultado debía ser la mejora global de la red de saneamiento y que debían cumplir la misma función técnica (considerando 24 de la Decisión impugnada).
- 66 Por una parte, ha de señalarse que, en lo que atañe a los seis colectores y a la red secundaria de colectores, todos ellos recogen aguas residuales para su gestión en el marco de la red de saneamiento.
- 67 Por otra parte, por lo que respecta al aliviadero de aguas pluviales, el Reino de España sostiene que presenta una función técnica diferente, que no consiste en la gestión o tratamiento de las aguas residuales, sino en la prevención de inundaciones en caso de lluvias excesivas. Sin embargo, no afirma que, en el presente caso, el aliviadero no contribuye, junto con los colectores y la red secundaria de colectores, a la función técnica de la red de saneamiento. Como afirma acertadamente la Comisión, el aliviadero evita el incremento innecesario del volumen de agua que trata una depuradora y limita la contaminación de las aguas receptoras por el desbordamiento de las aguas pluviales intensas, contribuyendo así a la mejor gestión de las aguas residuales. Además, el Reino de España alega que el aliviadero en cuestión no trata las aguas residuales, pero no afirma que no evacúa este tipo de aguas. Puntualiza que no es posible efectuar una separación estricta entre las aguas pluviales, que lleva el aliviadero, y las aguas residuales, que evacúan los colectores. Procede señalar que el aliviadero de que se trata evacúa aguas pluviales y aguas residuales para aliviar los colectores de aguas residuales y permitir un mejor funcionamiento de la red de saneamiento.
- 68 A este respecto, debe subrayarse que las autoridades españolas indicaron, en respuesta al cuestionario de la solicitud de ayuda presentada en 1996, que el objetivo del proyecto de saneamiento consistía en la construcción de una serie de colectores para completar la red que conduce las aguas residuales a la depuradora de La Almozara. Se menciona también que se preveía la construcción de un aliviadero de aguas pluviales para conducir al río Ebro las aguas pluviales que un colector no podía transportar, únicamente para los casos de fuertes lluvias y con un grado adecuado de dilución de las aguas residuales. Por último, se precisa que el objetivo principal del conjunto de los proyectos era «subsana las estructuras obsoletas existentes y las deficiencias que tiene el sistema dotando al municipio de una red de alcantarillado capaz de llevar agua residual a los colectores principales, evitando las inundaciones, anegamientos, fugas a la capa freática y salidas incontroladas de aguas residuales». La misma descripción del objetivo principal se reproduce en la Decisión de 1996, en la ficha sinóptica sobre el proyecto que consta en anexo. Se desprende de lo anterior que, según el propio Reino de España, existe un vínculo, en el marco de la red de saneamiento, entre el transporte de aguas residuales y la prevención de inundaciones a través del aliviadero.
- 69 Procede concluir que los ocho proyectos no son independientes, como afirma el Reino de España, sino que se inscriben todos en el mismo proyecto relativo a la red de saneamiento, que consiste, tal como se indica en el cuestionario de la solicitud de ayuda presentada en 1996 y en la ficha sinóptica que consta en anexo a la Decisión de 1996, en la creación de una red de alcantarillado capaz de llevar agua residual a los colectores principales, evitando las inundaciones, anegamientos, fugas a la capa freática y salidas incontroladas de aguas residuales. Como ha afirmado acertadamente la Comisión, los trabajos de la fase SPWS de que aquí se trata tenían un propósito similar, que se concretaba en la instalación o renovación del sistema de alcantarillado para distintas zonas, incluida la instalación de colectores y aliviaderos [considerando 24, letra a), de la Decisión impugnada]. Se trata efectivamente de una serie de trabajos, cuyo resultado es la mejora global de la red de saneamiento en beneficio de los usuarios finales (considerando 24 de la Decisión impugnada). Conforme al artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 y a lo expuesto en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el resultado de esta serie de trabajos debe cumplir por sí mismo una función técnica, que es la de saneamiento de las aguas residuales.
- 70 No pone en entredicho esta conclusión el argumento del Reino de España de que la Directiva 93/38 no se aplica a los aliviaderos, por cuanto no se destinan a la evacuación de aguas residuales. Por una parte, como se ha señalado anteriormente (véase el apartado 67 de la presente sentencia), es erróneo afirmar

que el aliviadero de que aquí se trata sólo evacúa aguas pluviales. Por otra parte, como alega acertadamente la Comisión, debe considerarse que el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 2, letra b), de la Directiva 93/38 no se limita a las instalaciones que evacúan o tratan directamente las aguas residuales, sino que se extiende a los contratos que «estén relacionados con la evacuación o tratamiento de aguas residuales», lo que comprende los aliviaderos.

- 71 Asimismo, debe desestimarse la argumentación formulada por el Reino de España para refutar la alegación de la Comisión de que la consideración como una obra única de una serie de actuaciones relativas a varios tipos de colectores de aguas residuales urbanas encuentra respaldo en la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135, p. 40). Esta Directiva se refiere, en particular, a la recogida, al tratamiento y al vertido de las aguas residuales urbanas, que, conforme a la definición contenida en su artículo 2, apartado 1, incluyen las aguas de corriente pluvial. Aun suponiendo que la Directiva individualice el régimen de las plantas de tratamiento de aguas, el Reino de España no explica la consecuencia que debe derivarse de tal circunstancia en relación con los proyectos de que se trata, que no afectan a plantas de tratamiento de aguas.
- 72 En segundo lugar, el Reino de España niega que sean idénticas las funciones económicas de los proyectos controvertidos. Las aguas pluviales no están sujetas a la tasa específica relativa a los servicios de saneamiento de aguas residuales que recauda el Ayuntamiento de Zaragoza. Por lo tanto, no es posible cobrar una tasa o un impuesto individualizado por el aliviadero de aguas pluviales. Asimismo, en respuesta a la Comisión, el Reino de España afirma que, aun cuando esta tasa específica se destine a sufragar los gastos de explotación de la red, ésta sigue siendo deficitaria, de forma que precisa de aportación de los presupuestos municipales. En su opinión, ello supone que si la gestión de las aguas residuales sí queda parcialmente cubierta por los ingresos provenientes de la tasa, aquellas infraestructuras de la red que recogen y tratan aguas pluviales deberán ser sufragadas mediante presupuesto público. El Reino de España precisa que existe una diferencia esencial entre la tasa por tratamiento de aguas residuales y el pago de un servicio público de aliviaderos de aguas pluviales, lo que determina la ausencia de identidad económica. Añade que la tasa por tratamiento de aguas residuales se fija, en efecto, en función de la emisión concreta de residuos de cada hogar (es decir, es una tasa individualizada por el consumo propio de cada sujeto pasivo), mientras que el pago del servicio público de aliviaderos de aguas pluviales podrá eventualmente repercutirse sobre la población, pero sin individualizar las cantidades exigidas en función de la utilidad obtenida por el beneficiario.
- 73 En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que, desde un punto de vista económico, «los usuarios finales deben pagar al prestador de servicios por lo que utilizan» (considerando 24).

[omissis]

- 75 En primer término, el Reino de España confirmó en la vista, en respuesta a una pregunta del Tribunal, que la tasa específica relativa a los servicios de saneamiento de aguas residuales recaudada por el Ayuntamiento de Zaragoza, a la que se refiere en su demanda, se había establecido en el artículo 2 del capítulo 2, titulado «Servicio de saneamiento de aguas residuales», de la Ordenanza Fiscal nº 24.25 del Ayuntamiento de Zaragoza, relativa a la tasa por la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, artículo que cita la Comisión en sus escritos procesales. En virtud de esta disposición, «constituye el hecho imponible de esta tasa la prestación del servicio de saneamiento de aguas residuales que existirá siempre que se produzca la incorporación conjunta de aguas pluviales y/o residuales a colectores y canalizaciones de titularidad o mantenimiento municipal, ya que a partir de ese momento el Ayuntamiento de Zaragoza asume la gestión de estas aguas, incluyendo los costes inherentes a su transporte, tratamiento y vertido a cauce natural en las condiciones establecidas en las autorizaciones de vertido concedidas por la Confederación Hidrográfica del Ebro». De su lectura se desprende que esta disposición no efectúa una distinción entre las aguas residuales y las aguas pluviales.

- 76 En segundo término, debe señalarse que el Reino de España no ha demostrado su alegación sobre la financiación de las infraestructuras de la red destinadas a la recogida y al tratamiento de las aguas pluviales, puesto que se ha limitado a sostener que dichas infraestructuras deben financiarse con fondos públicos. Tampoco ha aportado datos que puedan demostrar que estas infraestructuras no se financian, siquiera parcialmente, a través de la tasa especial de saneamiento.
- 77 Por consiguiente, debe concluirse que los trabajos controvertidos de la fase SPWS constituyen elementos de un conjunto cuyo resultado debe cumplir por sí mismo una función económica.
- 78 Habida cuenta de todo lo que precede, ha de considerarse que el Reino de España no ha demostrado que la Comisión haya cometido un error al concluir, en el considerando 26 de la Decisión impugnada, que los trabajos controvertidos de la fase SPWS debían cumplir una misma función técnica y económica en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38.

– Sobre los cuatro contratos controvertidos de la fase FIMMA 97

- 79 El Reino de España alega que el examen técnico-económico de la Comisión carece de rigor y procede al análisis, desde los puntos de vista técnico y económico, de los cuatro contratos controvertidos de la fase FIMMA 97, que se mencionan en el apartado 15 de la presente sentencia y se refieren a una planta de tratamiento de fangos, un colector de conexión y otros colectores, entre ellos los del río Gállego. Procede a continuación a analizar los contratos de dicha fase y llega a la conclusión de que cada proyecto debe considerarse independiente de los demás, sin que fuera necesaria la publicación de los anuncios de licitación en el Diario Oficial.
- 80 En primer lugar, en relación con la función técnica de los proyectos de la fase FIMMA 97, la Comisión consideró en la Decisión impugnada que los cuatro proyectos constituían una única obra, lo que niega el Reino de España.
- 81 Conforme al cuestionario de la solicitud de ayuda presentada en 1997, los proyectos de la fase FIMMA 97 respondían a tres objetivos distintos. Sin embargo, debe señalarse, en línea con lo expuesto por la Comisión, que los cuatro proyectos controvertidos incluidos en dicha fase pertenecían a un mismo grupo, que respondía al mismo objetivo de «eliminar vertidos de aguas residuales sin depurar».
- 82 En lo que atañe al colector de conexión, el Reino de España alega que «su función no es, como la del resto de colectores, la recogida y transporte de las aguas residuales o pluviales hasta las depuradoras o aliviaderos, respectivamente», sin dejar de indicar que este colector de conexión «busca paliar los desequilibrios en materia de estructuras de saneamiento debido [al] crecimiento asimétrico de la ciudad de Zaragoza». En contra de lo afirmado por el Reino de España, es erróneo calificar el colector de conexión entre las dos depuradoras de «infraestructura totalmente independiente de los demás colectores», en la medida en que se integra en la red de saneamiento de la ciudad de Zaragoza. El Reino de España distingue, por tanto, la función técnica de cada proyecto, sin tener en cuenta el hecho de que se trata de un conjunto de trabajos cuyo resultado es la mejora global de la red de saneamiento en beneficio de los usuarios finales (considerando 24 de la Decisión impugnada) y debe cumplir por sí mismo una función técnica, que es la de saneamiento de las aguas residuales.
- 83 En efecto, por lo que respecta a la planta de tratamiento de fangos, el Reino de España sostiene que, a diferencia de los colectores, no realiza ninguna función de transporte de aguas pluviales o residuales, sino de prevención del vertido de los fangos obtenidos en el proceso de potabilización del agua para consumo personal, comercial o industrial de toda la ciudad al río Huerva. Sin embargo, no se trata de determinar si la planta de tratamiento de fangos tiene por sí misma una función técnica diferente a la de los colectores, sino de apreciar si, a la luz del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38, los colectores y la planta de tratamiento de fangos pertenecen a una serie de trabajos

cuyo resultado tiene una función técnica común, que es la de saneamiento de las aguas residuales. El Reino de España no niega que las plantas de tratamiento de fangos contribuyen al saneamiento de las aguas residuales de la ciudad de Zaragoza.

- 84 Por otro lado, debe desestimarse la alegación del Reino de España de que el perfil del licitador a un contrato sobre un colector es completamente distinto del perfil del licitador a un contrato sobre una planta de tratamiento de fangos, dado que no es éste uno de los criterios que permiten atribuir la calificación de obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38.
- 85 Por último, el Reino de España refuta el argumento de la Comisión de que existe una igualdad técnica entre los colectores y las plantas de tratamiento de fangos, que, en su opinión, tienen carácter accesorio en el tratamiento de aguas residuales. Alega a este respecto que se trata en el presente caso de una planta de tratamiento de fangos procedentes de una potabilizadora y no de una depuradora. Sin embargo, debe señalarse que el Reino de España no explica por qué la circunstancia de que se trate de una planta de tratamiento de fangos de este tipo implica que no contribuye, de manera accesorio, al tratamiento de las aguas residuales, en la medida en que esta planta responde al objetivo de eliminación de los vertidos de aguas residuales sin depurar, como precisa el cuestionario de la solicitud de ayuda presentada en 1997.

[omissis]

- 87 Procede concluir que los cuatro proyectos no son independientes, como sostiene el Reino de España, y que todos pertenecen al mismo proyecto de red de saneamiento. Como ha considerado acertadamente la Comisión, las obras controvertidas de la fase FIMMA 97 respondían a un propósito similar, que era el de instalar colectores a lo largo de los ríos Huerva y Gállego, con el fin de abastecer a las zonas que aún vertían efluentes directamente en los ríos, así como rehabilitar las dos depuradoras hacia las cuales se canalizan las aguas residuales [considerando 24, letra b), de la Decisión impugnada]. Constituyen, por tanto, una serie de obras, cuyo resultado es la mejora global de la red de saneamiento en beneficio de los usuarios finales (considerando 24 de la Decisión impugnada). Conforme al artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 y a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, el resultado de esta serie de trabajos debe cumplir por sí mismo una función técnica, que es la de saneamiento de las aguas residuales.

[omissis]

- 89 A la vista de todo cuanto antecede, procede considerar que el Reino de España no ha demostrado que la Comisión incurriera en error al estimar, en el considerando 26 de la Decisión impugnada, que los trabajos controvertidos de la fase FIMMA 97 debían cumplir una misma función técnica y económica en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38.

– Conclusiones

- 90 Por consiguiente, en lo que atañe a los proyectos controvertidos de las fases SPWS y FIMMA 97, el Reino de España no ha demostrado que la Comisión hubiera incurrido en error al concluir, en el considerando 26 de la Decisión impugnada, que dichos proyectos formaban, en relación con cada una de las dos fases, una obra dividida artificialmente en el sentido del artículo 14, apartados 10, párrafo primero, y 13, de la Directiva 93/38. Por analogía con la situación que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia, antes citada, los proyectos de que se trata consisten, en efecto, en dos series de trabajos puntuales relativos a la red de saneamiento existente y cuyo resultado, cuando finalicen, formará parte de la función que cumple la referida red.

- 91 Esta conclusión no se ve cuestionada por las alegaciones formuladas por el Reino de España en relación con los demás criterios que invoca –los elementos geográfico y temporal– o con los criterios que, a su juicio, utiliza de manera errónea la Comisión en la Decisión impugnada.
- 92 En primer lugar, por lo que respecta a los aspectos geográfico y temporal, procede recordar que, conforme al artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 y a su interpretación por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, no se trata de criterios que se deriven ni del texto ni de la jurisprudencia (véase el apartado 53 de la presente sentencia).
- 93 En primer término, en cuanto al aspecto geográfico, la Comisión indicó, en el considerando 24 de la Decisión impugnada, que, «por lo que se refiere a los ocho proyectos de [la fase] SPWS, [...], la única diferencia [era] el hecho de que [los trabajos] se llevaron a cabo en distintas zonas» y que, «por lo que se refiere a los cuatro proyectos de [la fase FIMMA 97], la única diferencia [era] el hecho de que [los trabajos] se llevaron a cabo en distintas zonas». La Comisión añadió, en el considerando 26, que «los trabajos se [habían] llevado a cabo en una sola zona geográfica».
- 94 A este respecto, el Reino de España señala la existencia de una contradicción en la Decisión impugnada, por haber afirmado paradójicamente la Comisión, por un lado, que existe dispersión geográfica y, por otro, que hay una sola área geográfica. Debe precisarse, no obstante, que el Reino de España formula la misma afirmación cuando sostiene que «pese a pertenecer al mismo territorio, las obras se encontraban considerablemente alejadas y desconectadas geográficamente».
- 95 El Reino de España invoca de hecho la falta de conexión física entre los trabajos previstos en los proyectos de que se trata, que debería haber impedido que la Comisión llegara a la conclusión de que se trataba de dos obras. Sin embargo, aun suponiendo demostrada esta falta de conexión física, los diversos trabajos forman parte de la función que desempeña la red de saneamiento de la ciudad de Zaragoza, lo que permite considerar que pertenecen a la misma obra. Por consiguiente, carece de relevancia que dichos trabajos se efectúen en lugares de la red que se encuentren físicamente separados y no directamente conectados, puesto que, conforme a la precisión de la Comisión que no refuta el Reino de España, se sitúan en el interior del área cubierta por la red de alcantarillado y colectores gestionada por el Ayuntamiento de Zaragoza. Por consiguiente, como indica la Comisión en la Decisión impugnada, aunque los trabajos «se llevaron a cabo en distintas zonas», tuvieron lugar «en una sola zona geográfica». No puede, por tanto, prosperar la alegación del Reino de España acerca de la supuesta contradicción en que incurre a este respecto la Decisión impugnada.
- 96 En consecuencia, el argumento por el que el Reino de España establece un paralelismo con la situación examinada en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, debe desestimarse. El Reino de España no aporta ningún dato que demuestre que los contratos controvertidos se refieren a redes de saneamiento diferentes para las que hubiera debido examinarse su posible reagrupación.
- 97 Por último, en respuesta a la alegación de la Comisión de que la Directiva 91/271 toma como ámbito geográfico de referencia la aglomeración urbana, el Reino de España afirma que esta referencia carece de relevancia a los efectos de determinar qué constituye una obra en el sentido de la normativa sobre contratación pública. Señala que el hecho de que esta Directiva fije como término geográfico de referencia la aglomeración urbana tiene sentido en el marco del tratamiento de aguas residuales y de la protección de la salud pública. A este respecto, procede considerar que, en la medida en que el resultado de los diversos trabajos forma parte de la función que desempeña la red de saneamiento de la ciudad de Zaragoza, el área cubierta por dicha red constituye la zona geográfica pertinente, tanto si está ligada a la aglomeración urbana como al territorio municipal.
- 98 Por consiguiente, debe concluirse que no puede prosperar la alegación formulada por el Reino de España acerca de la aplicación de un supuesto criterio geográfico que debería haber conducido a la Comisión a considerar en la Decisión impugnada que los proyectos de que se trata no constituían dos obras en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38.

- 99 En segundo término, en lo que atañe al aspecto temporal, la Comisión consideró en la Decisión impugnada dos grupos de proyectos, uno en relación con la fase SPWS y otro en relación con la fase FIMMA 97.
- 100 A este respecto, aun suponiendo que el Reino de España tenga interés en impugnar esta división en dos decisiones, su alegación de que no es posible definir dos grupos simplemente por el hecho de que los proyectos hayan sido aprobados en dos decisiones distintas debe ser desestimada. En efecto, como alega la Comisión, la distinción de dos grupos de proyectos se deriva de la aplicación de un elemento temporal, ya que la agrupación de los trabajos se explica por su pertenencia a dos fases temporalmente distintas del plan de saneamiento de Zaragoza.
- 101 Por otro lado, el Reino de España cuestiona que los proyectos controvertidos puedan considerarse incluidos en una misma unidad de tiempo, dentro de cada una de las dos fases. Refuta el análisis *ex post* efectuado por la Comisión, que no discutió durante el procedimiento administrativo el argumento del Reino de España de que la firma de los distintos contratos se había realizado en un período de catorce meses en cuanto a la fase SPWS y de veinte meses para la fase FIMMA 97.
- 102 Como se ha precisado anteriormente (véanse los apartados 50, 52 y 53 de la presente sentencia), el Tribunal de Justicia no definió en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, un criterio temporal, sino que tuvo en cuenta el aspecto temporal como elemento de apreciación. Debe señalarse que el Tribunal de Justicia no menciona la existencia de una unidad temporal, sino que se refiere a la «simultaneidad de la convocatoria de las licitaciones», mientras que, como afirma la Comisión, el Abogado General Jacobs en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Francia, antes citado (Rec. pp. I-8341 y I-8318), alude a un «período determinado» (punto 72).
- 103 En el presente caso, como señala acertadamente la Comisión, las licitaciones se publicaron en un mismo período de tiempo en lo que respecta a cada uno de los grupos de proyectos de que se trata. De los ocho contratos de la fase SPWS, siete fueron publicados en menos de cinco meses, entre el 29 de julio de 1997 y el 17 de diciembre de 1997 –cinco de ellos en dos fechas y otro el día 24 de julio de 1998, pero con un plazo de ejecución de cuatro meses—. En cuanto a los cuatro contratos de la fase FIMMA 97, las licitaciones se publicaron en menos de siete meses, entre el 13 de noviembre de 1998 y el 9 de junio de 1999.
- [omissis]
- 107 En conclusión, el argumento del Reino de España acerca de la existencia de un supuesto criterio temporal, cuya aplicación en el presente caso permitiría considerar que la Comisión incurrió en error en la Decisión impugnada al apreciar la existencia de dos obras, no puede prosperar.
- 108 En segundo lugar, el Reino de España afirma que la Comisión basó la Decisión impugnada en criterios un tanto particulares para determinar la infracción de las autoridades españolas, como la capacidad de los potenciales licitadores o la conveniencia para éstos de realizar varios o todos los contratos a la vez (considerando 9 de la Decisión impugnada).
- 109 En la Decisión impugnada, la Comisión mencionó efectivamente ciertos elementos relativos a los potenciales licitadores en la parte correspondiente a la evaluación inicial (considerando 9). También se refirió a ellos en la evaluación final (considerando 25), si bien utilizando una formulación diferente.
- 110 Sin embargo, de los considerandos 24 y 26 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión llegó a la conclusión de que existían dos obras en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38 por la concurrencia de los criterios funcionales técnico y económico. Por tanto, los aspectos mencionados en el considerando 25 de la Decisión impugnada simplemente confirmaron una conclusión basada en criterios funcionales. En consecuencia, la referencia a estos aspectos no puede comprometer la legalidad de la Decisión impugnada.

- 111 A mayor abundamiento, procede señalar que, en lo que respecta a las referencias a los licitadores potenciales, contenidas en el considerando 25 de la Decisión impugnada, el Tribunal de Justicia precisó, en la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 42, que «la posibilidad de que una empresa de la Comunidad realice la totalidad de las obras contempladas en los contratos de que se trate» puede constituir un indicio que corrobore la existencia de una obra en el sentido de la Directiva 93/38.
- 112 Por otro lado, en el considerando 25 de la Decisión impugnada, la Comisión mencionó el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 93/38. Ahora bien, esta disposición prohíbe toda discriminación entre licitadores, protegiendo también a aquellos a quienes se haya disuadido de presentar ofertas al haber resultado perjudicados por el procedimiento aplicado por la entidad adjudicadora (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 109). Por lo tanto, los elementos relativos a los licitadores potenciales, que constan en el considerando 25 de la Decisión impugnada, se mencionan también en relación con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 93/38.
- 113 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, debe declararse que el Reino de España no ha demostrado que la Comisión incurriera en error en la Decisión impugnada ni en lo que se refiere a la definición de los criterios para la calificación como obra en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38, ni en lo que atañe a la aplicación de estos criterios en el presente caso. Las obras de que se trata consisten en dos series de trabajos puntuales relativos a la red de saneamiento de Zaragoza, cuyo resultado, cuando finalicen, formará parte de la función que cumple la referida red. En consecuencia, el Reino de España no ha demostrado que la Comisión incurriera en error al concluir la existencia de dos obras, una para la fase SPWS y otra para la fase FIMMA 97.
- 114 Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte, basada en el error manifiesto de apreciación de la Comisión acerca de la existencia de intencionalidad

- 115 El Reino de España sostiene, esencialmente, que la vulneración del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38 exige un elemento intencional que debe ser demostrado por la Comisión. Señala que, a este respecto, únicamente debe tenerse en cuenta la normativa sobre contratación pública y no el Reglamento n° 1164/94. Precisa que, sin embargo, la Comisión no ha aportado ninguna prueba de que concurriera tal intención. En cualquier caso, el Reino de España afirma haber actuado en todo momento de forma transparente y de buena fe y haber cooperado incondicionalmente con la Comisión a lo largo de todo el procedimiento.
- 116 En el presente caso, en la Decisión impugnada la Comisión consideró que las autoridades españolas habían infringido el artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38 e impuso una corrección financiera al Reino de España, conforme al artículo H del anexo II del Reglamento n° 1164/94.
- 117 Como alega acertadamente el Reino de España, el Abogado General Jacobs afirmó, en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Francia, antes citado, que la redacción del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38 implicaba cierta intencionalidad en la conducta observada (puntos 37 a 39).
- 118 Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró, en su sentencia Comisión/Francia, antes citada (apartado 31), que el artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38 expresa de manera concreta las obligaciones que incumben a las entidades contratantes en virtud del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la misma Directiva y, por consiguiente, debe ser tenido en cuenta junto con este último a la hora de pronunciarse sobre la existencia de un fraccionamiento de la obra. El Tribunal de Justicia no comprobó si las entidades contratantes habían fragmentado intencionalmente una obra única en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38.

- 119 Por tanto, debe considerarse que, en el presente caso, la Comisión no estaba obligada a demostrar, a la luz del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38, la existencia de una intención de las autoridades españolas de dividir en diferentes contratos una obra única en el sentido del artículo 14, apartado 10, párrafo primero, de la Directiva 93/38. En consecuencia, no le correspondía la carga de la prueba a este respecto ni puede, en su caso, censurarse el hecho de que no demostrara la existencia de tal intención.
- 120 Esta conclusión no se ve cuestionada por las alegaciones del Reino de España de que las autoridades españolas cooperaron lealmente con la Comisión y actuaron con transparencia y buena fe. Dado que no se requiere la presencia de ningún elemento intencional por parte de las autoridades de que se trate para constatar la vulneración del artículo 14, apartado 13, de la Directiva 93/38, las consideraciones relativas al comportamiento de las autoridades españolas en el presente caso carecen de pertinencia para demostrar que la Comisión incurrió en error al concluir que se había vulnerado dicha disposición.

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Truchot

Martins Ribeiro

Popescu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de julio de 2013.

Firmas