



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 7 de diciembre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2000/60/CE — Marco de actuación en el ámbito de la política de aguas de la Unión Europea — Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua — Cálculo del importe adeudado por el consumidor — Parte variable ligada al consumo efectivo y parte fija independiente de dicho consumo»

En el asunto C-686/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal Municipal de Velika Gorica, Croacia), mediante resolución de 10 de diciembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de diciembre de 2015, en el procedimiento entre

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

y

Željka Klafurić,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.C. Bonichot (Ponente), en funciones de Presidente de Sala, y los Sres. A. Arabadjiev y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., por el Sr. D. Crnković, odvjetnik;
- en nombre del Gobierno croata, por la Sra. A. Metelko-Zgombić, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. F. Varrone, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y M. Mataija, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: croata.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. y la Sra. Željka Klafurić en relación con la negativa de esta última a pagar la parte fija incluida en el precio de su consumo de agua.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 1, 11, 19 y 38 de la Directiva 2000/60 establecen:
 - «(1) El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal.

[...]
 - (11) Tal como se establece en el artículo 174 del Tratado, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a alcanzar los objetivos siguientes[:] la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Asimismo, debe basarse en el principio de cautela y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga.

[...]
 - (19) La presente Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad. Este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas. El control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad.

[...]
 - (38) El uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado en el marco de un programa de medidas. El principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga. Con este fin, será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica.

[...]»

4 A tenor del artículo 2 de la Directiva 2000/60, titulado «Definiciones»:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

38) “servicios relacionados con el agua”: todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en:

- a) la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas;
- b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales;

39) “uso del agua”: los servicios relacionados con el agua junto con cualquier otra actividad contemplada en el artículo 5 y en el anexo II que tenga repercusiones significativas en el estado del agua.

Este concepto se aplica a los efectos del artículo 1 y del análisis económico efectuado con arreglo al artículo 5 y a la letra b) del anexo III;

[...]»

5 El artículo 9 de la Directiva 2000/60, con la rúbrica «Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua», dispone:

«1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,
- una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros no incumplirán la presente Directiva si deciden no aplicar, de acuerdo con prácticas establecidas, las disposiciones de la segunda frase del apartado 1 y, a tal fin, las disposiciones correspondientes del apartado 2, para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1.»

- 6 El anexo III de la Directiva 2000/60, con el título «Análisis económico», está redactado en los siguientes términos:

«El análisis económico contendrá la suficiente información lo suficientemente detallada (teniendo en cuenta los costes asociados con la obtención de los datos pertinentes) para:

- a) efectuar los cálculos pertinentes necesarios para tener en cuenta, de conformidad con el artículo 9, el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, tomando en consideración los pronósticos a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica y, en caso necesario:
- las previsiones del volumen, los precios y los costes asociados con los servicios relacionados con el agua, y
 - las previsiones de la inversión correspondiente, incluidos los pronósticos relativos a dichas inversiones;
- b) estudiar la combinación más rentable de medidas que, sobre el uso del agua, deben incluirse en el programa de medidas de conformidad con el artículo 11, basándose en las previsiones de los costes potenciales de dichas medidas.»

Derecho croata

ZOV

- 7 Según el artículo 197, apartado 5, del Zakon o vodama (Ley de Aguas) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 y 14/14; en lo sucesivo, «ZOV»):

«Los precios de los servicios relacionados con el agua se determinarán de conformidad con el principio de la recuperación íntegra de los costes tal y como se define en la Ley sobre la Financiación de la Gestión del Agua, el principio de aceptabilidad social del precio del agua y el principio de protección contra el monopolio.

[...]»

- 8 A tenor del artículo 205, apartados 1 y 2, del ZOV:

«Los medios necesarios para el funcionamiento del servicio público de distribución del agua y del servicio público de saneamiento se garantizarán mediante el precio de los servicios del agua.

El precio de los servicios del agua constituye el ingreso del proveedor de los servicios del agua y la obligación de pago incumbe al propietario o a cualquier otro poseedor legal del bien inmueble en el que el servicio se utiliza (usuario).

[...]»

9 El artículo 206, apartados 1, 2 y 7, del ZOV establece:

«El importe del precio de los servicios del agua se fijará mediante decisión del suministrador del servicio de agua de acuerdo con la entidad territorial.

El precio de los servicios del agua no podrá ser inferior a aquel que se determine con arreglo a los criterios mencionados en el apartado 7 del presente artículo.

[...]

El Gobierno de la República de Croacia, a propuesta del Consejo de los servicios del agua, fijará mediante reglamento los criterios de cálculo del precio de base mínimo de los servicios del agua y los tipos de costes que el precio de esos servicios cubrirá. La cantidad de agua mínima suministrada que es necesaria para la satisfacción de las necesidades de base también se fijará mediante reglamento.

[...]»

Reglamento relativo al precio de base mínimo de los servicios de agua y los tipos de costes que el precio de esos servicios cubre

10 El artículo 6 del Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Reglamento relativo al precio de base mínimo de los servicios de agua y a los tipos de costes que el precio de esos servicios cubre), de 16 de septiembre de 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), dispone que el precio de base mínimo de los servicios del agua estará compuesto por una parte variable y una parte fija relativa a la conexión de los inmuebles a las redes municipales de aprovisionamiento de agua, que incluye los costes relativos a la lectura del contador, al tratamiento de los datos registrados a la calibración y al mantenimiento de los contadores, al mantenimiento corriente y a largo plazo de la conexión de los inmuebles a esas redes municipales, al seguimiento regular del buen funcionamiento de las referidas redes municipales así como al análisis y al mantenimiento de la salubridad del agua potable.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 Vodoopskrba i odvodnja es el proveedor de los servicios municipales de distribución de agua en el territorio de varias ciudades de Croacia, entre ellas, Zagreb.

12 Esta sociedad inició ante el órgano jurisdiccional remitente un procedimiento por impago contra la Sra. Klafurić que impugna una parte del importe de las facturas relativas al servicio del agua del período comprendido entre el mes de diciembre de 2013 y el mes de junio de 2014.

13 La Sra. Klafurić niega deber la parte fija del precio por los servicios del agua, que se calcula con independencia del consumo de agua real.

14 El órgano jurisdiccional remitente estima que el consumidor debe pagar únicamente por su consumo de agua en función de lo que se registra en su contador y que corresponde a la parte variable de su factura. A su juicio, la legislación nacional aplicable «no se ha armonizado» con la Directiva 2000/60 por lo que respecta a la determinación del precio y la forma de pago del agua.

- 15 En estas circunstancias, el Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal Municipal de Velika Gorica, Croacia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Cómo se calcula la tasa por el agua suministrada a cada apartamento en un edificio residencial o a cada vivienda unifamiliar conforme al Derecho de la Unión?
 - 2) ¿Cómo pagan los ciudadanos de la Unión las facturas por el consumo de agua, esto es, pagan únicamente por el agua realmente consumida de acuerdo con la lectura del contador o pagan además por otras partidas, a saber, tasas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 16 Es necesario recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado. A este respecto, el Tribunal de Justicia puede extraer del conjunto de elementos aportados por el citado órgano jurisdiccional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (véase, en particular, la sentencia de 14 de abril de 2016, Cervati y Malvi, C-131/14, EU:C:2016:255, apartado 26).
- 17 En el presente caso, habida cuenta de la motivación de su decisión, el órgano jurisdiccional remitente, mediante sus dos cuestiones, que procede examinar conjuntamente, pregunta en esencia si la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que el precio de los servicios del agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumida por el interesado, sino también una parte fija correspondiente a las cargas de conexión de los inmuebles a las redes de aprovisionamiento de agua y a los costes inherentes a su mantenimiento, a la lectura de los contadores, al tratamiento de datos registrados, a la calibración y al mantenimiento de los contadores, así como al análisis y al mantenimiento de la salubridad del agua potable.
- 18 Como ya ha recordado el Tribunal de Justicia, la Directiva 2000/60 es una directiva marco adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente 192 TFUE). La Directiva establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Unión Europea. Los principios comunes y el marco global de acción que instituye deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros, quienes han de adoptar una serie de medidas particulares de conformidad con los plazos previstos por la Directiva. No obstante, esta última no busca una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua (véanse, en particular, las sentencias de 30 de noviembre de 2006, Comisión/Luxemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, apartado 41, y de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-525/12, EU:C:2014:2202, apartado 50).
- 19 Como se desprende del considerando 19 de la Directiva 2000/60, ésta tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático en la Unión. Este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas. El control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad.

- 20 En este sentido, el artículo 9 de la Directiva 2000/60 establece que los Estados miembros deben tomar en consideración el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes para el medioambiente y los recursos, teniendo en cuenta el análisis económico efectuado de conformidad con el anexo III de dicha Directiva y con arreglo, en particular, al principio de que quien contamina paga. Los Estados miembros deben, concretamente, garantizar que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen los recursos hídricos de manera eficiente y, por tanto, contribuyan a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva 2000/60.
- 21 Los medios que permitan alcanzar el objetivo perseguido de velar por que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen los recursos hídricos de manera eficiente se dejan, así, a la apreciación de los Estados miembros. En este marco, no puede negarse que la fijación del precio de los servicios del agua en función del volumen de agua realmente consumido constituye uno de los medios que pueden incitar a los usuarios a utilizar los recursos de manera eficiente.
- 22 No obstante, para cumplir la obligación de recuperar los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, impuesta por el Derecho de la Unión, los Estados miembros disponen de la facultad de adoptar otras políticas de precios del agua que permitan, en particular, recuperar las cargas que soportan los servicios de distribución de agua para poner ésta a disposición de los usuarios, en cantidades suficientes y de calidad adecuada, con independencia del consumo real que hagan de ella.
- 23 En efecto, en la medida en que respeten la obligación de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, tal como se ha recordado en el apartado 20 de la presente sentencia, los Estados miembros pueden elegir entre diferentes formas de tarificar las mejor adaptadas a su propia situación en el marco de la facultad de apreciación que les deja la Directiva 2000/60, ya que esta última no les impone ningún modo preciso de tarificación.
- 24 A este respecto, ni del artículo 9 de la Directiva 2000/60 ni de ninguna otra de sus disposiciones resulta que el legislador de la Unión haya querido oponerse a que los Estados miembros adopten una política de precios del agua que se base en un precio del agua exigido a los usuarios que incluya una parte variable ligada al volumen del agua realmente consumido y una parte fija que no esté ligada a éste.
- 25 Por otro lado, del examen de las diferentes legislaciones nacionales resulta que, como señala la Comisión, que se refiere a este respecto a su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 26 de julio de 2000, titulada «Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos [COM(2000) 477 final]», y al informe técnico de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA 16/2013) titulado «Assessment of cost recovery through water pricing», es una práctica corriente en los Estados miembros que el precio de los servicios relacionados con el agua se componga de una parte fija y de una parte variable.
- 26 Sobre este particular, de las disposiciones pertinentes de la normativa nacional en cuestión en el litigio principal resulta que esta última tiene en cuenta el principio de recuperación íntegra de los costes ligados a la disponibilidad y a la protección del agua, así como a la construcción, a la gestión y al mantenimiento de sistemas de aprovisionamiento de agua. Dichas disposiciones prevén, en particular, que la parte fija del precio de los servicios relacionados con el uso del agua cubra específicamente los costes de mantenimiento de la red municipal de aprovisionamiento de agua, así como del análisis y del mantenimiento de la salubridad del agua potable.

- 27 Teniendo en cuenta lo anterior, procede responder a las cuestiones planteadas que la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que dispone que el precio de los servicios por el agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumido por el interesado, sino también una parte fija que no está ligada a ese volumen.

Costas

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

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

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que dispone que el precio de los servicios por el agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumido por el interesado, sino también una parte fija que no está ligada a ese volumen.

Firmas