

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10016 *Pleno. Sentencia 152/2016, de 22 de septiembre de 2016. Conflicto en defensa de la autonomía local 570-2011. Planteado por el Ayuntamiento de Abrucena y otros ciento once municipios en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía. Autonomía local, competencias en materia de aguas: inadmisión del conflicto en cuanto se refiere a preceptos legales no sometidos a dictamen del órgano consultivo autonómico; constitucionalidad de los preceptos legales relativos a la gestión supramunicipal y redes de abastecimiento de agua de uso urbano y consideración de las entidades suministradoras como sujetos pasivos del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 570-2011 planteado por el Ayuntamiento de Abrucena y otros 111 municipios contra los arts. 32, 33, 78, 82.2, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones los Letrados de la Junta y del Parlamento de Andalucía. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 28 de enero de 2011, don José Luis Ferrer Recuero, en representación del Ayuntamiento de Abrucena y otros 111 municipios, formalizó conflicto en defensa de la autonomía local contra los arts. 32, 33, 78, 82.2, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, con fundamento en las alegaciones que se exponen a continuación.

Tras afirmar que los arts. 137, 140 y 141 CE garantizan la autonomía de las corporaciones locales para la gestión de sus propios intereses y señalar que corresponde al Estado establecer los principios generales en materia de régimen local, pasa la demanda a mencionar las competencias municipales que entiende afectadas tal como las mismas se recogen en la normativa andaluza, analizando a continuación las concretas impugnaciones.

a) En cuanto a los arts. 32 (sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano) y 33 (rendimiento en las redes de abastecimiento), considera la demanda que desconocen que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, otorga a los municipios la competencia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística»,

que conlleva la elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general, de aquellos otros que no afectan a la ordenación estructural, así como la aprobación de los proyectos de actuación en suelo no urbanizable (art. 9.1). Asimismo se señala que, de acuerdo con dicha Ley, corresponde a los municipios la ordenación, gestión, prestación y control del abastecimiento de agua y el saneamiento o recogida de las aguas residuales y pluviales. Estas atribuciones competenciales se adecúan a lo dispuesto en el art. 25.2 d) y 1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (LBRL) y no pueden ser reducidas o limitadas. Sin embargo, el art. 32.4, al establecer como «obligatoria» la gestión por los municipios de los servicios de agua de uso urbano dentro del sistema de gestión supramunicipal, cuando así lo determine la Comunidad Autónoma, hace depender de una resolución administrativa la obligación de gestión del servicio de agua dentro del sistema de gestión supramunicipal e impide a los municipios que no se integren en los sistemas supramunicipales acceder a las ayudas de apoyo para la infraestructuras del agua, vulnerando su autonomía.

Lo mismo cabría decir de los apartados 1 y 2 del art. 33, que excluyen a los municipios de las ayudas de la Junta de Andalucía cuando el rendimiento de las redes de abastecimiento sea inferior a los parámetros establecidos reglamentariamente, y les permiten imponer, previa audiencia de los municipios afectados, un plan de actuación de obligado cumplimiento, limitando temporalmente los incrementos de suelo urbanizable o la transformación del suelo urbanizable no sectorizado en suelo urbanizable. De lo expuesto derivaría una limitación del crecimiento urbanístico con el consiguiente vaciamiento de la competencia municipal en materia de planeamiento urbanístico, en la medida el plan de actuación viene a imponer, con carácter previo al inicio del expediente de modificación del planeamiento que prevea incrementar el suelo urbanizable, o del correspondiente expediente de plan de sectorización, que se realicen las reparaciones y obras de mejora necesarias sobre las redes de abastecimiento con rendimiento inferior al que se determine.

b) Los arts. 91 a 96, reguladores del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de competencia de las entidades locales, que se configura como un tributo local, también conculcan la autonomía constitucionalmente garantizada, dado que sólo al Estado le corresponde establecer y regular los elementos esenciales de los tributos locales, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 233/1999, FJ 22, entre otras), doctrina confirmada por la STC 31/2010 al enjuiciar el art. 218.2, segundo inciso. La demanda sostiene que la Comunidad Autónoma no puede establecer ni regular, un tributo local, cualquiera que sea su naturaleza o su carácter, invadiendo directamente la autonomía local manifestada en el ejercicio del poder tributario local derivado de la propia Constitución y desarrollado de acuerdo con el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

c) Por último, sobre los arts. 78 y 82.2, reguladores, respectivamente, de la repercusión de los cánones establecidos en la Ley 9/2010 y de los obligados tributarios por el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma, el escrito de interposición señala que, sin poner en duda que la Comunidad Autónoma puede establecer y regular tributos autonómicos en el marco de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), dichos tributos suponen la imposición de cargas de gestión que se trasladan a los municipios a través de la figura del sustituto del contribuyente, lo que va a suponer un importante gasto de gestión que debería ser compensado. Esta falta de compensación contraviene directamente el art. 25 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, e indirectamente menoscaba la autonomía local en cuanto compromete el principio de suficiencia financiera de los entes locales.

2. Mediante diligencia de ordenación de 24 de febrero de 2011, se requirió al Procurador para que, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 75 *quater*.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aportase, en el plazo de diez días, acreditación del número oficial de municipios existentes en Andalucía, y de la población oficial de Andalucía y de cada uno de los municipios promotores del conflicto. Asimismo se le requirió para que acreditara que los municipios recurrentes habían acordado en su

Pleno la promoción del conflicto por mayoría absoluta. Por último, se solicitó que aportara acreditación de la fecha de entrada en el registro del Consejo Consultivo de Andalucía de la solicitud de dictamen de dicho Consejo realizada por cada municipio promotor del conflicto.

3. Con fecha 11 de marzo de 2011, el Procurador adjuntó las acreditaciones relativas a dichos extremos. En concreto acreditó que el número oficial de municipios de Andalucía, según el censo del año 2001, es de 770; que, según la explotación estadística del padrón a 1 de enero de 2010, la población oficial de Andalucía es de 8.302.923 habitantes y la de los municipios promotores de 2.473.251 habitantes. Adjuntó las certificaciones solicitadas relativas a los acuerdos adoptados por el pleno de cada corporación. Por último, interés del Tribunal Constitucional que librase oficio al Consejo Consultivo de Andalucía para que certificase sobre la fecha de entrada de cada una de las solicitudes del dictamen.

4. Mediante diligencia de ordenación de 23 de marzo de 2011, se dirigió comunicación al Consejo Consultivo de Andalucía a fin de que remitiese a este Tribunal certificación donde se hiciera constar la fecha de entrada de cada una de las solicitudes de dictamen de los municipios promotores del conflicto que fue cumplimentada por escrito, que tuvo entrada en este Tribunal el 8 de abril de 2011, incluyendo, tanto las fechas de entrada de las solicitudes en el Consejo, como las de presentación en la oficina de correos [art. 38.4 b) y c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común].

5. Con fecha 1 de abril de 2011, la Secretaría del Pleno del Tribunal solicitó del Ayuntamiento de Málaga certificación de la fecha en que tuvo entrada en ese Ayuntamiento el dictamen núm. 760/2010 de 20 de diciembre de 2010, del Consejo Consultivo de Andalucía. En esta certificación, que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 13 de abril de 2011, se acredita que el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía tuvo entrada el día 29 de diciembre de 2010 en el Gabinete de la Alcaldía y fue registrado con el número de documento 682742-2010.

6. Mediante providencia de 9 de abril de 2013 el Pleno acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local y conforme dispone el art. 75 *quinque*.2 LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen pertinentes. Finalmente se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

7. Mediante escrito registrado el día 19 de abril de 2013, la Abogada del Estado se persona en el proceso a efectos de que se le notifiquen las resoluciones que en su día se dicten.

8. Con fecha 24 de abril de 2013 el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal ese mismo día 24 de abril de 2013.

9. La Letrada del Parlamento de Andalucía se personó en el proceso por escrito registrado el día 30 de abril de 2013 solicitando que se completase la documentación remitida al Parlamento de Andalucía y que se le concediera un nuevo plazo para la formulación de alegaciones, plazo que le fue concedido por providencia del Pleno de 13 de mayo de 2013.

10. Por escrito registrado el día 17 de mayo de 2013 el Letrado de la Junta de Andalucía formulo sus alegaciones, en las que interesaba la desestimación del conflicto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Plantea en primer lugar la inadmisibilidad del conflicto en relación a los arts. 82.2 y 91 a 96 de la Ley 9/2010 por entender que no hay acuerdo de los Plenos de los Ayuntamientos para el planteamiento del conflicto en relación a estos preceptos, sino que su inclusión en la demanda obedece a los votos particulares que se contienen en el dictamen del Consejo Consultivo. Por tanto, en aplicación del criterio sostenido en el ATC 9/2013, procedería declarar la inadmisibilidad parcial de esta cuestión en relación a los citados preceptos. Igualmente plantea la inadmisión del conflicto respecto de los arts. 32, 33 y 78 de la Ley 9/2010, en cuanto que la demanda se limita a citar los preceptos sin ofrecer los motivos en los que funda la impugnación.

Entrando ya en el fondo del asunto planteado, alude al parámetro de enjuiciamiento a aplicar que viene constituido por la autonomía local constitucionalmente garantizada tal como señala la STC 240/2006, para luego excluir la vulneración de dicha autonomía local.

Señala al respecto que la cuestión a determinar es si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esa vulneración se residencia en «la aplicación de un canon a que obliga la Junta de Andalucía para financiar obras de depuración de competencia autonómica». Añaden que «este nuevo sistema de facturación dependerá del consumo y del número de miembros censados en cada vivienda, lo que requerirá una gran carga de trabajo administrativo por parte de los ayuntamientos y de las empresas suministradoras que incluso tendrán que modificar los actuales programas informáticos de facturación». Finalmente, en relación con este aspecto, aducen que «el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma es un tributo autonómico que, sin embargo a partir de ahora, van a exigir y recaudar los Ayuntamientos andaluces, sin que tengan ningún margen de decisión sobre el mismo y sin que tampoco se prevea simultáneamente la dotación de recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras que han de asumir».

El Letrado de la Junta de Andalucía señala que para apreciar el fondo de la cuestión lo que debemos plantearnos es si los artículos impugnados afectan a la garantía institucional recogida en los arts. 137, 140 y 141 CE. En cuanto a los arts. 78 y 82.2 el reproche que se les formula deriva de que impondrían obligaciones de recaudación sin compensación alguna contraviniendo el art. 25 de la Ley de autonomía local de Andalucía. Sin embargo, con la regulación del canon autonómico del agua lo que se hace es establecer un sujeto pasivo en calidad de sustituto del contribuyente en los términos de la Ley general tributaria. Es decir que no estamos en una relación jurídico pública entre dos entes, por la que el ente autonómico encomienda funciones que ha de sufragar de algún modo, sino en una relación entre Administración tributaria y obligado tributario, tal como ya manifestó el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. En cuanto a las alegaciones sobre los arts. 91 a 96 la creación de un tributo local en modo alguno puede afectar a la autonomía local, en cuanto que no menoscaba ni afecta su competencia pues gozaría de las mismas competencias tributarias pero ahora respecto de una figura más. Con la peculiaridad además de que la aplicación de dicho tributo depende de la voluntad del Ayuntamiento pues lo que se prevé en los preceptos citados es que los Ayuntamientos puedan solicitar su establecimiento a la Comunidad Autónoma. En realidad bajo la apariencia de una impugnación en protección de la autonomía local, lo que tal motivo esconde es una impugnación basada en la supuesta inconstitucionalidad de las normas citadas por causas distintas de la violación de la garantía institucional de la autonomía local.

Sobre el reproche referido a que los arts. 32.4 y 33.1 excluyen de las subvenciones destinadas a la financiación de infraestructuras en materia de aguas a quienes excedan un determinado porcentaje de pérdidas en su red de abastecimiento, el Letrado de la Junta recuerda que la Administración tiene reconocida la potestad de fijar discrecionalmente las condiciones de acceso a la subvención que convoca. Se trata de un objetivo legítimo para la consecución de un fin que se encuentra dentro de su círculo de competencia y que en nada afecta a la autonomía local. En todo caso, de existir esa vulneración, se encontraría en la orden de convocatoria de las correspondientes subvenciones. Otro tanto cabe decir de la exclusión de las subvenciones en la materia, cuando se haya determinado por el

Gobierno la existencia de razones técnicas, económicas o ambientales para la constitución de un ente supramunicipal de gestión y este no se constituya.

En cuanto al reproche acerca de la supuesta vulneración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, señala que en la demanda no se razona en qué modo se supone que se ha producido la supuesta vulneración de la autonomía local. En todo caso niega que el art. 33.2 imponga, con carácter previo al inicio del expediente de modificación del planeamiento que prevea incrementar el suelo urbanizable, o del correspondiente expediente de plan de sectorización, que se realicen las reparaciones y obras de mejora necesarias sobre las redes de abastecimiento con rendimiento inferior al que se determine. En ningún momento se impide que el Ayuntamiento inicie el expediente o proceda a la aprobación inicial de los planes correspondientes, cuestión distinta es que las competencias urbanísticas están sometidas en su ejercicio a la normativa sectorial aplicable, en este caso las normas de ordenación territorial y de planificación hidrológica.

11. Por escrito registrado el día 17 de junio de 2013 la Letrada del Parlamento de Andalucía formuló las alegaciones que se resumen a continuación.

Señala en primer lugar que el objeto del conflicto ha de quedar circunscrito a los arts. 32, 33, 78, 82.2, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, para luego considerar que el conflicto es extemporáneo, pues los recurrentes se limitan a afirmar en su escrito que se plantea en el plazo de un mes a partir de la recepción del dictamen del Consejo Consultivo, pero no acreditan cual es la fecha en la que este dictamen ha sido recibido en cada uno de los Ayuntamientos. Dado que el dictamen del Consejo Consultivo se emitió el día 20 de diciembre de 2010 y el conflicto no se plantea hasta el día 28 de enero de 2011, resulta necesario que los recurrentes acrediten el cumplimiento de este requisito y, de no hacerlo, debe inadmitirse por extemporáneo.

Igualmente plantea la inadmisión del conflicto por falta de legitimación y por incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 75 *ter*.2 y 3 LOTC. Señala en este sentido que el acuerdo adoptado para el ejercicio de la acción procesal debe tener un determinado contenido, que permita garantizar que son precisamente los sujetos legitimados y no sus representantes procesales los que deciden el alcance y objeto del concreto proceso constitucional. De ello se desprende que el correspondiente acuerdo plenario deberá precisar, no sólo los preceptos que desea impugnar, sino también los motivos o razones en los que se fundamenta la vulneración de la autonomía local, ya que en otro caso el órgano consultivo difícilmente podrá emitir su dictamen. En definitiva, no resulta posible que la concreción de estos preceptos se deje en manos de representantes legales o procesales, o que se sometan al Tribunal Constitucional pretensiones anulatorias o motivos de impugnación que no hayan sido fijados previamente por mayoría absoluta del número legal de miembros del órgano plenario de la corporación local y sobre los que no haya podido pronunciarse el Consejo Consultivo, en su dictamen previo. En este caso se constata que la voluntad de impugnar en los acuerdos plenarios se formula en términos genéricos y no se expresan los preceptos que quieren recurrir. Esa indeterminación afecta también al dictamen del Consejo consultivo «que prácticamente se ve obligado a construir el conflicto tratando de indagar cual es la verdadera voluntad de los municipios que lo promueven. Por esta razón concurre la falta de legitimación con respecto a todos los municipios y por ello el conflicto debe ser inadmitido a trámite».

Subsidiariamente la Letrada del Parlamento de Andalucía reclama la inadmisión del conflicto en lo que respecta al art. 34, apartados 1, 2,3 y párrafo primero del apartado 4, así como de los arts. 91 a 96, por falta de legitimación para recurrirlos. El contenido de estos preceptos y los motivos de su impugnación se citan por primera vez en el Voto particular formulado al dictamen del Consejo Consultivo por dos de sus miembros, y cuyo contenido literal es el que se reproduce en las alegaciones del escrito de formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, sin que en los acuerdos de los Ayuntamientos ni en el dictamen del Consejo Consultivo se aluda a estas cuestiones.

En cuanto a la constitucionalidad de los arts. 32 y 33 de la Ley 9/2010, señala que el canon de constitucionalidad de la ley impugnada es la autonomía local constitucionalmente

garantizada, no la regulada o garantizada en las leyes infraconstitucionales que no pueden ser utilizados como normas de contraste en el enjuiciamiento de los preceptos impugnados. En definitiva, el canon de constitucionalidad hay que buscarlo exclusivamente en la doctrina del Tribunal Constitucional que fija el contenido de la garantía institucional de la autonomía local y en los arts. 137, 140 y 141 CE, ya que aquellos extremos de la legislación infraconstitucional que operan como canon de validez de la ley impugnada, lo hacen, no porque el legislador tenga capacidad para fijar el contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino porque están enraizados de forma directa en los citados preceptos constitucionales y porque son una exteriorización o manifestación de ésta. Recuerda la doctrina constitucional sobre el contenido y la extensión de la autonomía local, con cita de la STC 240/2006 para pasar a analizar la impugnación del art. 32 de la Ley 9/2010.

Indica que la razón de la impugnación de este precepto se encuentra en la imposición de la obligación a los municipios a gestionar los servicios del agua dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales y así se establezca en resolución motivada de la Consejería competente en materia de agua, lo que afecta únicamente al párrafo primero del apartado 4 de este precepto. Señala que lo que los recurrentes parecen cuestionar es que la competencia para apreciar la concurrencia de estos motivos y para establecer esta obligación se atribuya a la Consejería competente en materia de agua, esto es, a la Administración de la Junta de Andalucía. Precisa además, que frente a lo sostenido por los recurrentes, la delimitación del contenido y alcance de las competencias municipales en materia de abastecimiento de agua no se produce a través de una resolución administrativa, sino directamente por la ley. Por ello, la función que se atribuye a la consejería es una función meramente ejecutiva, consistente en comprobar si la realidad fáctica se puede subsumir en el supuesto de hecho contemplado en la norma y, si ello es así, aplicar las consecuencias jurídicas previstas en ella, mediante resolución motivada y previa audiencia de los Ayuntamientos afectados. Resalta que el hecho de que el abastecimiento y depuración de agua sea una materia sobre la que los municipios de Andalucía tienen reconocidas competencias propias no implica que en este ámbito material o funcional todas las competencias ejecutivas correspondan a los municipios, pues, en todo caso, se trata de una materia compartida con la Comunidad Autónoma, que no puede ser entendida como la delimitación de un sector de la realidad sobre el que la Comunidad Autónoma sólo puede ejercer competencias legislativas, sino como la garantía de un ámbito material y funcional en el que el legislador sectorial necesariamente debe atribuir competencias a los municipios. Tras hacer referencia al resto de las disposiciones de la Ley 9/2010 que regulan los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, concluye que la norma es respetuosa de la autonomía local, pues no elimina la participación de los Ayuntamientos en el ámbito material de la ordenación y prestación de los servicios de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales y se refiere a una cuestión que excede de los intereses estrictamente locales y que, dadas las características de las actuaciones e infraestructuras que se comprenden en estas fases de abastecimiento en alta y depuración de aguas residuales, es necesario valorar razones técnicas, económicas o ambientales que exceden del ámbito estrictamente local.

Sobre el art. 33 de la Ley 9/2010 señala que en el escrito de interposición solamente se argumenta respecto al apartado 2. Los recurrentes consideran que este precepto vacía de contenido la competencia de los municipios para iniciar y tramitar la innovación urbanística, ya que, con carácter previo a la iniciación del procedimiento de modificación o aprobación de los correspondientes planes de ordenación urbanística, impone que se realicen las reparaciones y obras de mejora necesarias sobre las redes de abastecimiento de agua con rendimiento deficitario. Sin embargo, la norma impugnada se limita a establecer una medida tuitiva de los recursos hídricos, conectando y coordinando los crecimientos urbanos con la existencia de una red de abastecimiento de agua sin fugas y en correctas condiciones de funcionamiento, capaz de absorber los incrementos de población y de garantizar la utilización racional del agua. Atendiendo al contenido del

precepto, se comprueba que no lleva a cabo una ordenación o delimitación de los usos del suelo, y que no suplanta a los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, las cuales no pueden entenderse en términos tan absolutos que excluyan el ejercicio de otras competencias que la Comunidad Autónoma tenga atribuidas por el propio Estatuto de Autonomía, cuando las mismas puedan incidir sobre el urbanismo.

Tras reiterar la inadmisibilidad del conflicto respecto a los arts. 91 a 96 de la Ley 9/2010, la Letrada del Parlamento de Andalucía resalta que la demanda no parece cuestionar la creación del tributo, de modo que, subsidiariamente, responde a lo que considera que son los dos argumentos que se contienen en la demanda: la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para crear y regular los tributos locales, ya que esta competencia corresponde al Estado, y segundo, que el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de la entidades locales es un tributo local, que, como cualquier otra tasa o contribución especial, sólo puede ser exigido y regulado libremente por las corporaciones locales en el marco de lo dispuesto en la Ley reguladora de las haciendas locales. Con respecto a lo primero, indica que el canon que se cuestiona no es un tributo local y que, en todo caso, este motivo de impugnación queda fuera del ámbito del presente proceso constitucional ya que afecta exclusivamente a la articulación de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma. En cuanto al segundo argumento, indica que el canon al que se refieren los artículos recurridos no es un tributo local sino un impuesto propio de la Comunidad Autónoma, sin que los recurrentes expongan la mínima razón por la que consideran que se trata de un tributo local. Tampoco se habrían superado los límites del poder tributario otorgado a la Comunidad Autónoma, vulnerando con ello la autonomía local, pues su hecho imponible no coincide con ninguno de los tributos locales.

Finalmente, la Letrada del Parlamento de Andalucía alude a los arts. 78 y 82.2, los cuales, al configurar a las entidades suministradoras –en el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma– como sujetos pasivos sustitutos del contribuyente con la obligación de repercutir a éste el importe del tributo, estarían imponiendo a las entidades locales (cuando éstas sean entidades suministradoras) un importantísimo gasto de gestión que debe ser compensado. Tanto el sujeto pasivo sustituto del contribuyente como el obligado a repercutir son obligados tributarios contemplados y regulados expresamente en los arts. 35.2 b) y j), 36.3 y 38.1 de la Ley general tributaria. Se trata, por tanto, de elementos subjetivos del tributo que el legislador autonómico puede establecer legítimamente al regular sus impuestos. De la regulación que se acaba de exponer resulta también que las actuaciones que tengan que realizar las entidades locales o los supuestos gastos que, en su caso, tengan que afrontar, son una mera consecuencia del cumplimiento de las obligaciones tributarias formales, resultantes de la posición que ocupan en la relación jurídico tributaria, sin que con ello se afecte a la suficiencia financiera de las haciendas locales, afectación que, en todo caso, no aparece mínimamente fundamentada.

12. Por providencia de 20 de septiembre de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional debe resolver el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Abrucena y otros 111 municipios, contra los arts. 32, 33, 78, 82.2, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía.

Durante la pendencia del presente proceso, la Ley 9/2010 ha sido modificada en varias ocasiones, modificaciones que no han afectado a los preceptos objeto del conflicto en defensa de la autonomía local, que subsiste en los términos en los que fue planteado.

Procede recordar el marco legal que afecta al presente conflicto, ya que se plantea en relación con determinados preceptos de una norma que, según su exposición de motivos, «se elabora y aprueba cuando todavía es muy reciente la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión de la parte andaluza de la cuenca del

Guadalquivir en ejecución de lo previsto por el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Con esa asunción, se han ampliado las competencias exclusivas de la Administración Autonómica a una gran parte del territorio andaluz, lo que tiene su reflejo en el ámbito de aplicación de la Ley y en la división en demarcaciones hidrográficas que aparece en la misma. En relación con la cuenca del río Guadalquivir, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd), ello se entiende sin perjuicio de las competencias del Estado sobre la planificación general del ciclo hidrológico, las normas básicas sobre protección del medio ambiente, las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución». En consecuencia, de acuerdo con ello, los arts. 2 y 3 de la Ley andaluza incluyeron en su ámbito de aplicación «las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma», de conformidad con lo previsto por el art. 51 EAAAnd, y con el traspaso llevado a cabo mediante el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. Sin embargo, la STC 30/2011, de 16 de marzo, declaró inconstitucional y nulo el citado art. 51 EAAAnd y, en el mes de junio del mismo año 2011, el Tribunal Supremo anuló el Real Decreto 1666/2008. Finalmente, se dictó el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008.

Lo anteriormente expuesto no afecta a la legitimación de los municipios promotores de este conflicto en la medida en que lo que cuestionan es una regulación concreta de la ley relacionada con la forma de prestación del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones. Regulación que entienden lesiva de su autonomía local constitucionalmente garantizada y que no se ha visto afectada por las decisiones antes reseñadas.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto ha de analizarse si se cumplen los requisitos formales para la admisión a trámite de un proceso de este tipo, en particular, la acreditación de que los municipios recurrentes habían acordado en su Pleno la promoción del conflicto por mayoría absoluta, así como lo relativo a la fecha de entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Andalucía de la solicitud de dictamen de dicho Consejo realizada por cada municipio promotor del conflicto y, finalmente, la fecha de recepción de dicho dictamen, extremos todos ellos, respecto a los que, como se ha expuesto en los antecedentes, se requirió su aclaración.

A la vista de la documentación presentada, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El requisito del art. 75 *ter*.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) ha sido acreditado satisfactoriamente por todos los municipios, con excepción del de Guadalcanal, donde consta que el acuerdo del Pleno se adoptó con el voto de calidad del Alcalde, sin que el escrito de subsanación de 11 de marzo de 2011 adjuntara la certificación del Secretario del citado Ayuntamiento sobre si el acuerdo se adoptó con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Debemos, por ello, concluir que el municipio de Guadalcanal no ha satisfecho los requisitos exigidos para ser promotor de este conflicto en defensa de la autonomía local.

b) A los efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 75 *ter*.3 y 75 *quater*.1 LOTC, debe tenerse en cuenta que, aunque en la demanda no se acredita que los municipios promotores hubieran solicitado el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en el plazo de tres meses contados desde el día siguiente a la publicación de la Ley, consta en la certificación remitida por ese órgano a este Tribunal que todos los municipios, salvo el de Almuñécar, han presentado en plazo la solicitud de dictamen, esto es, con la fecha límite del día 10 de noviembre de 2010. En efecto, el municipio de Almuñécar presentó la solicitud de dictamen ante el propio Consejo con fecha 14 de diciembre de 2010, sin que se hubiera presentado dicha solicitud ni en otro registro público [art. 34.4 b) de la Ley 30/1992] ni en el servicio de Correos [art. 34.4 c) de la Ley 30/1992]. Por tanto, el municipio de Almuñécar ha incumplido uno de los requisitos de orden formal exigidos para ser promotor del conflicto.

c) A los efectos de lo establecido en el art. 75 *quater*. 2 LOTC, tras la acreditación de que el dictamen del Consejo Consultivo tuvo entrada en el Ayuntamiento de Málaga el 29 de diciembre de 2010, y puesto que el conflicto se registró en el Tribunal Constitucional el día 28 de enero de 2011, cabe concluir que éste se ha interpuesto dentro del plazo del mes legalmente previsto, de acuerdo con la doctrina del Tribunal (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 2).

d) El conflicto se promueve por el municipio de Abrucena y otros 111 municipios. Teniendo en cuenta la legitimación exigida por el art. 75 *ter*.1 b) LOTC, tendría que haberse planteado por, al menos, 110 municipios, que constituyen la séptima parte de los 770 municipios con que cuenta Andalucía, debiendo su población ascender al menos a 1.383.821 habitantes, la sexta parte de los 8.302.922 de habitantes de la Comunidad Autónoma. Como quiera que, como se anticipó, dos de los municipios promotores –Guadalcanal y Almuñécar– no satisfacen las exigencias de procedibilidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, son 110 los municipios que han planteado el conflicto. A pesar de ello suponen, exactamente, un séptimo de los municipios del ámbito territorial de aplicación de la Ley impugnada, y representan más de un sexto de la población de Andalucía, pues, descontando de la población de los 112 municipios impugnantes –2.473.251 habitantes– la población de Guadalcanal y Almuñécar –2.962 y 27.703 habitantes, respectivamente– se alcanza una población de 2.442.486 habitantes.

En conclusión, el conflicto en defensa de autonomía local planteado por 110 municipios de Andalucía satisface los requisitos de orden formal exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para su admisión a trámite en lo relativo a los sujetos legitimados para interponer el conflicto, solicitud previa del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y plazos de interposición.

3. Además, deben examinarse los óbices de índole procesal puestos de relieve por los Letrados de la Junta y del Parlamento de Andalucía y que deben ser sucesivamente despejados a fin de permitir el estudio del fondo del asunto.

Uno de ellos, el de extemporaneidad formulado por la Letrada del Parlamento de Andalucía, ya ha quedado descartado en el fundamento jurídico anterior, por lo que analizaremos los restantes. Esa misma Letrada plantea que los necesarios acuerdos plenarios de los promotores del conflicto no concretan los preceptos que luego se controvierten, por lo que el conflicto planteado debería ser inadmitido. Subsidiariamente, solicita la inadmisión parcial en lo relativo a los arts. 32, apartados 1, 2, 3 y párrafo primero del apartado 4, así como de los arts. 91 a 96. De modo similar, el Letrado de la Junta de Andalucía pide la inadmisión del conflicto en lo que afecta a los arts. 82 y 91 a 96, por no contemplarse su impugnación en los acuerdos plenarios, y la de los arts. 32, 33 y 78, por falta de argumentación que sostenga la impugnación.

La inadmisión de la totalidad del conflicto que solicita la Letrada del Parlamento de Andalucía, fundada en que los acuerdos plenarios de los municipios promotores no concretan el alcance y objeto de este proceso constitucional, no puede ser atendida. En efecto, sin perjuicio de lo que inmediatamente se dirá sobre la congruencia entre el contenido de la solicitud de dictamen y la correspondiente demanda, debemos entender aplicable al conflicto en defensa de la autonomía local la doctrina de la STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 2. Allí, ante la denuncia de que el previo acuerdo impugnatorio de los Diputados que interponían un recurso de inconstitucionalidad no especificaba por sí mismo los concretos preceptos que se recurrían, sino que su determinación se dejaba al escrito de recurso, este Tribunal apreció que dicha petición «no diferencia dos planos netamente diferenciables, como son la legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad y la motivación del escrito por el que se inicia el proceso constitucional correspondiente» añadiendo que «dado que, según nuestra Ley Orgánica, el conjunto de Diputados que concurren en la voluntad impugnatoria deben necesariamente actuar en el proceso representados, en concreto por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto (art. 82.1 LOTC), será a ese miembro o miembros o a ese comisionado a quien le corresponderá por tanto formular el escrito que inicie el proceso constitucional, escrito que nuestra Ley Orgánica exige que sea “fundado” y que en él se fije “con precisión

y claridad lo que se pida" (art. 85.1 LOTC)». En ese mismo sentido, la STC 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 2, resalta que «Nunca hemos exigido que la expresión de la voluntad impugnatoria descienda hasta los concretos preceptos objeto del recurso, ni a los argumentos que han de servirle de sustento», pues eso supondría un rigorismo formal excesivo del que debemos huir, porque podría «frustrar el interés público objetivo en que este Tribunal desarrolle su función de garante supremo de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada (SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 2; 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2; y 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1, por todas), una vez ha sido puesta de manifiesto la voluntad impugnatoria por quienes constitucionalmente tienen atribuida tal legitimación» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3)». A la misma conclusión nos lleva la doctrina de la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2, sentada con ocasión de un conflicto en defensa de la autonomía local, en la que apreciamos que en los correspondientes acuerdos plenarios «se exponen, acaso sin demasiada precisión conceptual y terminológica, las razones en virtud de las cuales los diferentes municipios consideran contraria a la autonomía municipal constitucionalmente protegida tanto la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de aprobación del plan de ordenación del litoral, como algunos de sus contenidos normativos, en particular las referencias a las actuaciones integrales estratégicas y a los proyectos singulares de interés regional, referencias que incluyen, lógicamente, el tratamiento dispensado a estos instrumentos de planeamiento supramunicipal por la disposición adicional cuarta de la Ley recurrida. Siendo ello así y en aras de la salvaguarda del principio de proporcionalidad en la interpretación de los requisitos legales que disciplinan el acceso de los entes locales al conflicto en defensa de la autonomía local, no procede acoger esta causa de inadmisión».

Por tanto, en aplicación de los anteriores criterios, debemos considerar acreditada, en tiempo y forma, la manifestación de voluntad de recurrir por parte de los municipios promotores del presente conflicto.

Cuestión distinta es la del cumplimiento de los requisitos formales exigibles para la correcta plasmación de dicha voluntad impugnatoria. En ese sentido hay que prestar ahora atención a una cuestión de orden formal, aun cuando no haya sido directamente planteada en los óbices que se han expuesto, ya que los requisitos procesales son de orden público, no se hallan a disposición de las partes y por ello pueden ser apreciados de oficio por el Tribunal.

Nos referimos a la falta de la necesaria correlación entre los preceptos que se someten a dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y aquellos sobre los que se plantea finalmente el conflicto en defensa de la autonomía local. La congruencia entre ambos aspectos no está a disposición de las partes del proceso y su cumplimiento riguroso sirve precisamente para que los sujetos legitimados tengan a su disposición los elementos de juicio necesarios para formular su voluntad impugnatoria. Por esta razón no es posible incluir en el escrito de promoción del conflicto pretensiones sobre las que, por tanto, no pudo pronunciarse el dictamen del correspondiente órgano consultivo en cumplimiento del art. 75 *ter*.3 LOTC (así, en el ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 3). En ese sentido se aprecia que en el escrito que los municipios promotores del conflicto dirigen al Consejo Consultivo de Andalucía, recogido en el propio dictamen, no se formula queja alguna sobre el denominado canon de mejora de las infraestructuras hidráulicas de competencia de los entes locales, mientras que la demanda, siguiendo en este punto el voto particular que se formula al citado dictamen, lo impugna en la totalidad de su regulación contenida en los arts. 91 a 96 de la Ley 9/2010.

Consecuentemente, se debe excluir de nuestro examen la eventual vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada que en el escrito promotor se vincula a los arts. 91 a 96 de la Ley 9/2010.

En cuanto a los art. 32 y 33, es claro que la concordancia requerida a la que nos venimos refiriendo sólo se satisface respecto de sus apartados 4 y 1, respectivamente, los únicos que figuran, aun de modo disperso, en el escrito de solicitud de dictamen, que se pronuncia expresamente sobre ellos.

Debe ser inadmitida la impugnación del art. 78 pues en el mencionado escrito de solicitud de dictamen sólo hay una referencia a este precepto, especificándose la queja de que a través del mismo «se pretende que sean los Ayuntamientos los responsables de la recaudación ante los ciudadanos». Lo cierto es que este precepto no contiene alusión o referencia alguna a su recaudación por los Ayuntamientos, sin que el escrito de interposición tampoco aporte ninguna precisión al respecto, incumpliendo así la carga de ofrecer los motivos en los que fundan su pretensión. Debe admitirse la impugnación del art. 82.2, pues, aun cuando no se menciona expresamente, sí lo hacen las quejas que se le formulan, sin que dicha falta de mención haya impedido al Consejo Consultivo pronunciarse al respecto.

De acuerdo con todo lo razonado, la impugnación de los arts. 78, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 9/2010 no satisface las exigencias de admisibilidad. Por el contrario, no puede apreciarse que el conflicto planteado carezca de argumentación en lo que respecta a los arts. 32.4, 33.1 y 82.2, pues, aunque de modo escueto, los municipios promotores del conflicto han argumentado los vicios que se les atribuyen.

Por lo expuesto, el objeto del presente conflicto ha de quedar limitado a los arts. 32.4, 33.1 y 82.2 de la Ley 9/2010.

4. Delimitado así el objeto del proceso, hemos de exponer ahora el canon de enjuiciamiento que debemos aplicar para resolverlo (por todos, STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 5).

Para ello hemos de partir de la consideración de que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución, de suerte que, como recuerda la STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, «el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales». Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y la extensión de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, entre otras, en STC 240/2006, FJ 8, según la cual, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, FJ 4), (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” ... Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local “es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional”.» (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, con cita, entre otras, de la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

La doctrina sobre las competencias locales la resume la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a). Partiendo de que la Constitución no precisa las que corresponden a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), señala que «no obstante, el art. 137 CE delimita en alguna medida el ámbito de los diversos «poderes autónomos» al circunscribirlo a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que «exige que se dote a cada ente de

todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). El legislador básico estatal ha establecido criterios generales [arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL)] sin descender a la fijación detallada de las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Consecuentemente, en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la Comunidad Autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (STC 32/1981, FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)».

La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). La autonomía local permite configuraciones legales diversas debiendo limitarse el juicio de constitucionalidad a comprobar si el legislador ha respetado la garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que les hace reconocibles en tanto que dotados de autogobierno (por todas, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de “libertad de configuración”, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]».

5. Partiendo de tales premisas deben analizarse los preceptos impugnados, comenzando por el art. 32.4 de la Ley 9/2010, según el cual:

«Será obligatoria la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales y así se establezca mediante resolución motivada de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, previa audiencia a los municipios interesados.

En el supuesto de que una entidad local disponga de derechos de captación de aguas que sirvan para el abastecimiento de dos o más municipios, deberá obligatoriamente prestarse dicho servicio de abastecimiento dentro de un sistema de gestión supramunicipal, en la forma establecida por esta Ley, de manera que se garantice el abastecimiento en condiciones de igualdad para todos los usuarios incluidos en el ámbito territorial de dicho sistema.

La falta de integración de los entes locales en los sistemas supramunicipales de gestión del agua de uso urbano, de acuerdo con lo establecido en este apartado, conllevará la imposibilidad para dichos entes de acceder a las medidas de fomento y auxilio

económico para infraestructuras del agua, su mantenimiento y explotación, que se establezcan por la Administración Autonómica.»

Lo cuestionado por la representación procesal de los municipios promotores del conflicto son los párrafos primero y tercero del precepto que se ha transcrito. Respecto al primero se cuestiona que se condiciona el ejercicio de una competencia local a lo que disponga una resolución administrativa; sobre el tercero, se afirma que se penaliza a los entes locales que no se integren en el sistema de gestión supramunicipal.

En el examen de esta cuestión, se debe partir de que corresponde al legislador autonómico regular las competencias propias municipales en este ámbito, pues «en materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía» (STC 41/2016, FJ 9).

El art. 92.2 d) del Estatuto de Andalucía prevé que los Ayuntamientos tienen competencias propias «en los términos que determinen las leyes» sobre «la ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales». Además, el art. 25.2 c) LBRL dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto del «Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales». Igualmente, conforme al art. 26.1 LBRL, los municipios deben prestar los servicios de «abastecimiento domiciliario de agua potable» y «alcantarillado», lo que significa que «están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio» (STC 41/2016, FJ 9). Esa reserva derivada del art. 26.1 LBRL es absoluta en el sentido de que es obligatoria para todo tipo de municipios, independientemente del tamaño y situación financiera de éstos. Al respecto, el art. 26.2 LBRL dispone que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de, entre otros, los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. Precepto respecto del que la STC 111/2016, de 9 de junio, ha descartado que ponga en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada [FJ 12 d)] «habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios». Advirtiendo más adelante que «No puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura el art. 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado art. 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de “conformidad” que este impone».

La misma STC 111/2016 se ha pronunciado [FJ 12 c)] respecto al párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL, que dispone: «Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o

supramunicipal para reducir sus costes efectivos», indicando que «atribuye a la provincia una potestad de cuyo ejercicio pueden resultar decisiones de obligado cumplimiento para los municipios de su ámbito territorial con relación a la gestión de los servicios de su titularidad». Posibilidad que se admite señalando que «perfila algunos aspectos del poder de coordinación provincial a la vez que trata de proteger intereses supramunicipales», como eran, en la lógica del precepto, los vinculados a «la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria (arts. 31.2 y 135 CE)», advirtiendo también que existían tres modalidades de intervención municipal ya que, en primer lugar, «la coordinación tiene por objeto, naturalmente, competencias de titularidad municipal», en segundo lugar «los municipios de la provincia “deben participar” específicamente en la elaboración del plan provincial y, por tanto, en el diseño mismo de las fórmulas de coordinación [art. 36.2 a) LBRL]» y, en tercer lugar, esa participación se produce «a través de los concejales municipales que forman parte de la diputación (arts. 202 a 209 LOREG), los ayuntamientos intervienen de algún modo, no solo en la elaboración del plan de cooperación, sino también en la aplicación y desarrollo de las facultades de coordinación». Por esas razones la STC 111/2016 concluye que «es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). En este sentido, puede entenderse que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas». Con arreglo a lo anterior se concluye que «la previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios».

En concordancia con dichos preceptos básicos, el apartado 1 del art. 13 de la Ley 9/2010 incluye como competencias de los municipios, los servicios de abastecimiento en alta y en baja, y de saneamiento y depuración, servicios que, conforme a lo establecido en el apartado 3 de este mismo precepto, podrán ser prestados directamente o a través las diputaciones provinciales y los entes supramunicipales, lo que implica la articulación de una colaboración vertical para la prestación de servicios públicos locales coherente con el carácter obligatorio del servicio a prestar. Ese carácter obligatorio explica la llamada bien a la colaboración intermunicipal como fórmula de prestación de servicios obligatorios, bien a una de las actividades típicas de las diputaciones enmarcable en la función de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», prevista como base del régimen local en el art. 36.1 b) LBRL.

6. Atendiendo a cuanto llevamos expuesto, debemos valorar si el precepto que se examina vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal en los aspectos denunciados por los recurrentes, el condicionamiento del ejercicio de una competencia local a lo que disponga una resolución administrativa que se imputa al primer párrafo del art. 32.4 y la penalización a los entes locales que no se integren en el sistema de gestión supramunicipal que derivaría del párrafo tercero del mismo precepto.

Así, en cuanto a la primera queja, corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la Comunidad Autónoma haya dictado esta regulación; ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que la Comunidad Autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración.

i) En cuanto a lo primero, las razones a las que alude el precepto en relación con la gestión supramunicipal se relacionan con competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, medio ambiente y régimen local en los términos previstos en los arts. 50, 57 y 60 del Estatuto de Autonomía, lo que, sin duda alguna, evidencia la existencia de intereses públicos que trascienden el ámbito municipal. Además se trata de gestionar un recurso escaso, esencial para la vida humana y las actividades económicas y con una incidencia medioambiental más que notable.

El art. 32 de la Ley 9/2010 regula los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano por remisión al art. 4.19 de la misma Ley. Entiende por tales el «conjunto de recursos hídricos, infraestructuras e instrumentos de gestión para la prestación de los servicios de abastecimiento en alta o aducción y de depuración de aguas residuales en un concreto ámbito superior al municipio». La gestión de los sistemas supramunicipales así concebidos se encomienda por el art. 32.2 a los entes supramunicipales previstos en el art. 14 en su conexión con el art. 4.25 de la Ley (esto es, entidades públicas de base asociativa que adoptarán la forma de consorcio, mancomunidad u otra similar) o a las Diputaciones Provinciales. Importa señalar que el art. 29.1 d) de la Ley 9/2010 considera obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía a «las obras de abastecimiento, potabilización, desalación y depuración que expresamente se declaren por el Consejo de Gobierno». A su vez, el art. 30.1 regula la financiación de las infraestructuras hidráulicas, determinando que «en las correspondientes encomiendas de gestión [a entidades instrumentales de la Junta de Andalucía] se preverá el régimen de financiación de las obras encomendadas, que comprenderá las aportaciones económicas por parte de la Consejería competente en materia de agua y, en su caso, de otros sujetos públicos o privados que puedan comprometerse mediante los oportunos convenios». Asimismo, se prevé que «los instrumentos ordinarios de desarrollo y ejecución de la planificación de las infraestructuras de aducción y depuración serán los convenios de colaboración entre la Consejería competente en materia de agua y las entidades locales» (art. 31.1).

ii) El art. 32.4 de la Ley de aguas de Andalucía, aunque limita la capacidad decisoria en un ámbito local, lo hace en atención a la indudable presencia de intereses supramunicipales y ha ponderado los intereses municipales afectados en cuanto no excluye a los municipios de su derecho a intervenir en lo relativo a la gestión del agua y de sus usos, según se deriva de las competencias que les reconoce el art. 13 de la Ley de aguas de Andalucía. Se prevé la audiencia de las entidades locales afectadas tanto para la determinación del ámbito territorial de cada sistema supramunicipal que pretenda constituirse (art. 32.3), como para la prestación del servicio mediante la constitución de un sistema de gestión supramunicipal (art. 32.4, en relación con los arts. 14 y 32.2), lo que garantiza su participación en la toma de la decisión acerca del modelo a implantar.

iii) Las entidades locales participan en la gestión del sistema supramunicipal a través de entes supramunicipales de base asociativa (art. 14.1) o, indirectamente, a través de las Diputaciones, tratándose en ambos casos de entidades directamente relacionadas con los intereses de los municipios para la prestación de los servicios públicos de su competencia. No se priva a los municipios de la titularidad de sus competencias pues el precepto se refiere a la forma de «gestión de los servicios del agua por los municipios», con lo que se atiende a intereses supramunicipales sin dejar de tomar en consideración los municipales. Por otra parte, participan en la ejecución de las infraestructuras de aducción y depuración mediante los correspondientes convenios con la Junta de Andalucía (art. 31.1 de la Ley de aguas de Andalucía).

Habida cuenta de las modalidades expuestas de intervención de los municipios, hay que recordar que la antes citada STC 240/2006, FJ 8, considera, que «la intensidad de la participación» de los entes locales en los asuntos que les atañen ha de graduarse «en función de los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias», como es el caso, pues la Ley 9/2010 regula, entre otros aspectos, el establecimiento de un sistema supramunicipal de infraestructuras hidráulicas para atender a los servicios de abastecimiento y depuración de agua.

En consecuencia, el art. 32.4 no vulnera la autonomía local de los municipios promotores del conflicto por la primera de las razones alegadas, pues (i) no impide o hace inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia y (ii) el límite de dicha autonomía, su «derecho a intervenir» en las medidas que les afectan, se instrumenta a través de los varios cauces señalados, porque las competencias municipales sobre abastecimiento de agua no deben abarcar siempre la totalidad de las facultades posibles, al tratarse de una responsabilidad compartida entre los distintos niveles competenciales, atendiendo a la propia complejidad del servicio a prestar y a la existencia de un mapa local caracterizado por la proliferación de pequeños municipios. Ambas circunstancias pueden explicar que el legislador sectorial prefiera esta solución, atendiendo a la dificultad de la prestación de servicio y a los elevados costes que ello implica para muchas de las entidades locales afectadas, ya sea por razones de eficacia o por la carencia de los medios técnicos y materiales para prestarlo. Junto a ello existe una relación entre dichas entidades y el ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma, ya que constituyen el ámbito de actuación de la Junta de Andalucía para la ejecución de las infraestructuras de aducción y depuración.

Además ha de repararse en que, conforme al propio tenor literal del precepto, la decisión ha de estar justificada en razones técnicas, económicas o ambientales, las cuales han de ser valoradas caso a caso y expuestas en una resolución motivada, lo que va a permitir su control por parte del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En definitiva, la norma fija los límites tanto formales como materiales dentro de los cuales habrán de discurrir las consecuencias jurídicas que el propio precepto contempla. En todo caso, si una concreta resolución administrativa no determinase las aludidas razones técnicas, económicas o ambientales en las que se basa para establecer la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, excediendo por tanto el objeto del presente proceso constitucional [en un sentido similar, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 c)].

7. Por otra parte, teniendo en cuenta el ya mencionado criterio de que la intensidad de la participación ha de graduarse en función de los intereses locales y supralocales que concurren, el art. 32.4, último párrafo, de la Ley 9/2010 no vulnera la autonomía local de los municipios promotores del conflicto desde la segunda perspectiva que hemos de examinar. En primer lugar, ya hemos determinado que, en las condiciones expuestas en el fundamento jurídico anterior, la integración en un sistema de gestión supramunicipal no es contraria a la autonomía local, de tal modo que el precepto se limita a prever las consecuencias que derivan del desconocimiento de dicha integración. Así, será, en todo caso, la decisión local que no acate esa integración la que determinará, como consecuencia, que el municipio en cuestión no se beneficie de las ayudas autonómicas para las nuevas infraestructuras.

En segundo lugar, tampoco puede sostenerse que la no percepción de las ayudas autonómicas por los municipios que no se integren en los sistemas supramunicipales de gestión del agua vulnere el principio de autonomía local en su vertiente económica. Efectivamente, el precepto viene indirectamente a establecer que la financiación autonómica se dirige a instrumentar una competencia autonómica y, a su través, a financiar las infraestructuras supramunicipales, siendo legítimo que los municipios que no se integren en las infraestructuras supramunicipales no obtengan la financiación dirigida a las mismas. Esta previsión conecta con lo que antes se ha expuesto en relación con las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de infraestructuras hidráulicas que prescribe un criterio de preferencia en la asignación de subvenciones coherente tanto con los objetivos de política sectorial perseguidos por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en la materia, como con la necesidad de establecer prioridades en el uso de los recursos públicos. Además, según la doctrina de este Tribunal, la autonomía financiera local se identifica con la suficiencia financiera por cuanto exige la plena disposición de dichos medios para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en

toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas. Dicha suficiencia ha de ser garantizada por el Estado, pues, sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales (éstas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas), es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). De acuerdo con dicha doctrina, la exclusión de las medidas de fomento para infraestructuras del agua, su mantenimiento y explotación, no pone en cuestión la autonomía financiera de los municipios no integrados en los sistemas supramunicipales.

En conclusión, no puede apreciarse la vulneración de la autonomía local que se denuncia del art. 32.4 de la Ley 9/2010.

8. El art. 33.1 de la Ley 9/2010 establece:

«Las entidades locales y sus entidades instrumentales de titularidad íntegramente pública, así como las sociedades de economía mixta participadas mayoritariamente por las citadas entidades, titulares o gestoras de las redes de abastecimiento cuyo rendimiento sea inferior al que se determine reglamentariamente, en los sistemas de distribución de agua de uso urbano, no podrán ser beneficiarias de financiación de la Junta de Andalucía destinada a dichas instalaciones, así como de otras medidas de fomento establecidas con la misma finalidad. Dicha medida será aplicable, una vez transcurridos los plazos establecidos reglamentariamente.»

El precepto determina que las redes de abastecimiento que sean de titularidad de las entidades locales o de las sociedades de economía mixta participadas por ellas o que sean gestionadas por ellas, deberán tener un determinado «rendimiento» –diferencia entre el volumen de agua que haya sido objeto de aducción y el agua distribuida y facturada a los usuarios– que será fijado reglamentariamente, con la consecuencia de que, si dicho rendimiento no se alcanzare, aquellas entidades «no podrán ser beneficiarias de financiación de la Junta de Andalucía».

Pues bien, los entes locales de Andalucía tienen reconocidas sus competencias sobre el abastecimiento de agua, ya tenga alcance municipal o supramunicipal (art. 13 y 34); la Comunidad Autónoma de Andalucía interviene en la financiación de las obras de abastecimiento de agua que considere de su interés y, por último, la propia Comunidad establece el rendimiento de las redes de manera que si los Entes locales –o sus sociedades instrumentales– que son titulares o gestores de dichas redes, no obtienen dichos rendimientos dejarán de beneficiarse de la financiación autonómica destinada a dichas instalaciones.

En este marco, el art. 33.1 de la Ley de aguas de Andalucía no vulnera la autonomía local de los municipios, pues éstos mantienen su derecho a intervenir en el abastecimiento de agua. No se les priva de su gestión y la exigencia de un determinado rendimiento se acomoda a la competencia ordenadora del abastecimiento que incumbe, legítimamente, a la norma autonómica sectorial a la que debe adecuarse la competencia municipal según prevé el art. 2.1 LBRL. Es la Administración autonómica, cuando fije las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas que conceda para actuar sobre las redes de distribución de agua, la que establecerá cuál es la proporción que ha de existir entre el agua realmente distribuida al usuario, y la que fue objeto de aducción, fomentando de esta manera el cuidado y mantenimiento de la red a fin de minimizar las pérdidas del líquido que se suministra. Nótese, además, que el art. 33.1, al remitir al reglamento para su concreción, no contiene magnitud o determinación alguna que pudiera resultar irrazonable o desproporcionada o que pudiera conducir a apreciar el menoscabo de la competencia de aquéllos. El desarrollo reglamentario podrá ser controlado en vía jurisdiccional y, de

resultar procedente, repararse así el perjuicio concreto que pudiera derivarse para la competencia local de abastecimiento o depuración del agua.

Consecuentemente, la posible exclusión de los entes locales de la financiación autonómica dirigida a estas instalaciones cuando la gestión del agua quede por debajo de unos mínimos, no vulnera la autonomía municipal pues ni priva a los entes locales de sus competencias, ni infringe su suficiencia financiera considerando la doctrina del Tribunal sobre esta cuestión, reproducida con ocasión del examen del art. 32.4 de la Ley de aguas de Andalucía.

9. Resta por examinar el art. 82.2 de la Ley 9/2010. El precepto regula los obligados al pago del denominado canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma. Se trata de un tributo propio de la Comunidad Autónoma, cuyos rendimientos quedan afectos a la financiación de este tipo de infraestructuras. Los obligados son las personas usuarias del agua de las redes de abastecimiento disponiendo el apartado 2 que «tendrán la consideración de sujetos pasivos, como sustitutos del contribuyente, las entidades suministradoras».

El sustituto tributario se configura en la Ley general tributaria (arts. 35 y 36) como «el sujeto pasivo que, por imposición de la Ley y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma». De esta forma, el sustituto ocupa la posición de contribuyente dentro de la relación jurídico tributaria, quedando obligado al cumplimiento de todas las prestaciones y deberes, sin perjuicio de que ostente el derecho de resarcirse a cargo del contribuyente final.

Una queja similar a esta ya ha sido desestimada en la STC 85/2013, de 11 de abril, FJ 5 d), donde señalamos que «se impugna el art. 48.3 de la Ley porque se obliga a las entidades suministradoras de agua, entre ellas los Ayuntamientos, a cobrar el canon por cuenta de la Agencia Vasca del Agua. Se trata, sin embargo, de un típico instrumento de colaboración en la gestión tributaria que no merece, de suyo, tacha alguna de inconstitucionalidad».

Por tanto, dado el contenido del precepto, debe concluirse que no se vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, en la medida en que la norma en conflicto no merma la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés pues, en el presente caso, las entidades locales van a seguir ejerciendo sus competencias en relación con el suministro de agua y tratamiento de aguas residuales en la misma forma en que lo venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local en lo que respecta a los arts. 32, excepto su apartado 4; 33, salvo su apartado 1; 78 y 91 a 96 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía.

2.º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.