

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ063526

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 98/2018, de 19 de septiembre de 2018

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 2374/2016

(BOE de 12 de octubre de 2018)

SUMARIO:

CC.AA. Aragón. Tributos propios. Impuesto sobre la contaminación de las aguas. Hecho imponible. *Vulneración de la autonomía local.* El legislador autonómico respeta lo dispuesto en el art. 6.3 Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA) en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza, siendo totalmente compatibles: no existe identidad entre ambos, pues entre una y otro existen diferencias en cuanto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan -el hecho imponible del impuesto es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas; por el contrario, la Ordenanza reguladora de las tarifas por la prestación de servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas establece que los servicios de saneamiento y depuración de aguas sobre los que recaen las tarifas incluyen la recogida y transporte de las aguas residuales y pluviales hasta las plantas depuradoras, su tratamiento y vertido a cauce natural y están obligados al pago de las tarifas las personas físicas y jurídicas que soliciten, provoquen o en cuyo interés redunden las prestaciones sobre las que recaen, de modo que la exacción responde a una actividad administrativa municipal de carácter prestacional que es competencia municipal y que tiene la naturaleza jurídica de tasa. Por otro lado, corresponde también al legislador autonómico articular en su caso los mecanismos de participación o colaboración con los municipios que, en cada momento estime idóneos para alcanzar los objetivos que persigue la norma, por lo que la omisión en la normativa vigente de un sistema de convenios para concretar determinados aspectos de la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas en determinados municipios, y la regulación del actual régimen de bonificaciones a raíz de las modificaciones introducidas por el art. 5 de la Ley 2/2016, son opciones normativas legítimamente ejercidas por el legislador autonómico en el ámbito de sus competencias y no vulneran en sí mismas la garantía constitucional de la autonomía local. En definitiva, la ley, al modificar el sistema de participación y colaboración de los entes locales en el marco de la gestión del impuesto para la consecución de los objetivos establecidos, no ha desapoderado a los municipios radicados en Aragón, y en particular a Zaragoza, de las competencias atribuidas a todos los municipios españoles en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, ni les ha privado de las fuentes de financiación de los servicios correspondientes establecidos; el establecimiento de este impuesto no supone, en definitiva, una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco puede afirmarse que impida o haga inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia.

Bonificaciones. Vulneración de la interdicción de arbitrariedad. El legislador autonómico contempla la posibilidad de que se establezcan por ley bonificaciones más altas en los municipios más pequeños, de menos de 200 habitantes, en relación con los cuales no se ha priorizado la implantación de sistemas de depuración en los planes autonómicos para el tratamiento de aguas residuales, entre otras razones por su menor impacto en la contaminación de las aguas. También ha previsto que puedan otorgarse bonificaciones más reducidas a aquellos municipios que cuenten con una población igual o superior a 200 habitantes y que, contribuyendo igualmente al sistema como sujetos pasivos, no dispongan aún en su término municipal de instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales. Pues bien, estas previsiones no pueden calificarse de irrazonables si se tiene en cuenta que, por una parte, dichos municipios no han sido beneficiarios directos de medidas de inversión o fomento a cargo de dicho impuesto con la finalidad de proveer a la financiación de dichos servicios; y que, por otra, tienen la obligación de garantizar, por sí mismos o a través de las comarcas, la prestación de servicios de saneamiento y depuración acordes y adecuados

técnica y económicamente, con los consiguientes costes de inversión, mantenimiento y explotación de los servicios a su cargo. En cambio, la bonificación a favor del municipio de Zaragoza responde al hecho de que construyó, con sus propios medios, su actual sistema de depuración, mantiene la gestión de este a cargo de la tasa municipal sobre la prestación del servicio de depuración y es por ello, en palabras del legislador aragonés, «neutro» en el sistema del impuesto autonómico; por otra parte, al igual que los municipios que no disponen aún de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, no ha sido destinatario de medidas de fomento para implantar y gestionar su sistema de depuración a cargo del impuesto sobre contaminación de las aguas. En definitiva, teniendo en cuenta estos criterios y factores, no puede concluirse que los preceptos cuestionados vulneren el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues el legislador autonómico ha optado por atender a diversas consideraciones de orden económico, social y de población a la hora de establecer el sistema de bonificaciones, las cuales no puede decirse que carezcan de toda justificación razonable.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 133.2, 137, 140, 141 y 156.

Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA), art. 6.3.

Ley 10/2014 de Aragón (Ley de Aguas y Ríos), arts. 10, 64, 81, 82, 84 y 85.

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 25.2 c).

Ley Orgánica 5/2007 (Reforma Estatuto de Autonomía Aragón), arts. 103, 104.1 y 105.1.

RDLeg. 1/2001 (TR Ley de Aguas), art. 111 bis.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), art. 9.

PONENTE:

Don Juan Antonio Xiol Ríos.

ECLI:ES:TC:2018:98

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2374-2016, interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados en relación con el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto a las modificaciones introducidas en diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones las Cortes de Aragón y el Gobierno de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 29 de abril de 2016, tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito de don José Domingo Collado Molinero, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta diputados

pertenecientes al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, por el que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados tercero, cuarto, sexto (salvo el título de la disposición adicional y su último párrafo, el quinto, que no se impugnan) y octavo del artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que modifican respectivamente los apartados quinto y sexto del artículo 82, la disposición adicional séptima y la disposición transitoria sexta de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, todos ellos relacionados con el impuesto sobre la contaminación de las aguas.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en tres motivos:

a) Se aduce en primer lugar la vulneración de los artículos 137, 140, 141 y 142 CE. Entienden los recurrentes que los apartados impugnados del artículo 5 de la ley 2/2016, por los que se reforman determinados preceptos de la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, vulneran la autonomía local, ya que establecen una nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón que no tiene en cuenta el derecho de las entidades locales a participar en los asuntos de su interés, derogando el sistema convencional o paccionado que establecía la disposición adicional séptima de la Ley 10/2014 en su redacción anterior. Los recurrentes argumentan que el legislador aragonés ha eliminado totalmente la posibilidad de intervención y participación local en la gestión y administración en una materia propia, como es el tratamiento de aguas residuales [conforme al art. 25.2 c) de la Ley reguladora de las bases de régimen local: LBRL], mediante el cambio de sistema de financiación del servicio público local. Destacan que el sistema que deroga la regulación impugnada permitía fijar la contribución al sistema tomando en consideración la inversión realizada por los municipios en la prevención de la contaminación, saneamiento y depuración de las aguas, con el reconocimiento de la situación específica de Zaragoza, partiendo de la compatibilidad entre el impuesto autonómico sobre contaminación del agua y las tasas municipales por la prestación del servicio de depuración. Por el contrario, la nueva regulación suprime el convenio para la fijación de los elementos esenciales del impuesto y la posibilidad de compensación, e introduce en su lugar el nuevo sistema de bonificaciones variables previsto en los preceptos que impugnan. Alegan por ello que, en la medida que el nuevo sistema no permite la intervención de los municipios afectados y especialmente la del municipio de Zaragoza, al que obliga a participar en el sistema global de depuración como cualquier otro municipio que no tenga siquiera instalaciones de depuración, es contraria, como se acaba de indicar, a la autonomía local. Se citan las SSTC 4/1981, 32/1981, 40/1998, 170/1989, 159/2001 y 41/2016.

También se considera vulnerado el principio de autonomía local por entender que el nuevo sistema conculca el principio de suficiencia financiera que consagra el artículo 142 CE. Según sostiene la demanda, la eliminación del sistema convencional o paccionado del impuesto sobre contaminación de las aguas afecta a la suficiencia financiera de los municipios, pues impide compensar el esfuerzo inversor que hayan podido realizar en instalaciones de depuración de las aguas -con el reconocimiento de la situación específica de Zaragoza-, al suprimir el convenio para la fijación de los elementos esenciales del impuesto y la posibilidad de compensación, y establecer en realidad un sistema forzoso de incorporación inmediata al sistema general y un régimen de «incompatibilidad» entre el impuesto y las tasas por la prestación del servicio de depuración. Se aduce, además que, como los impagos que se realicen a la entidad autonómica gestora por los contribuyentes pueden ser repercutidos a las corporaciones locales en su condición de suministradoras -los suministradores son sujetos pasivos del impuesto como sustitutos-, estas entidades tendrán que habilitar partidas presupuestarias para abonar las cantidades suplementarias del impuesto sobre la contaminación de las aguas al Gobierno de Aragón, lo que menoscaba los servicios públicos municipales, que tendrán menor aporte económico para su financiación. En apoyo de esta alegación se citan, en particular, las SSTC 104/2000 y 134/2011.

b) En segundo lugar se alega que los apartados impugnados del artículo 5 de la ley 2/2016 vulneran los artículos 133, 45 y 96 CE en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Entienden los recurrentes que el legislador aragonés ha incurrido en esta infracción constitucional al desconocer la normativa europea en materia medioambiental y establecer una regulación que es contraria a los principios básicos que rigen en dicho ámbito, como son el principio de prevención, el de recuperación de costes medioambientales y el que impone que quien contamina debe pagar, así como 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. Según se afirma, los preceptos impugnados, al regular un sistema de bonificaciones que, sin justificación de las diferencias del porcentaje bonificado, no diferencia entre municipios que tengan depuradora o no, sino que únicamente tiene en cuenta el número de habitantes, lesiona los referidos principios ambientales, ya que

no reconoce el esfuerzo inversor de los que han sufragado por su cuenta las depuradoras, de forma que se infringe el principio de «recuperación de costes» y en su caso el de que «quien contamina paga». Junto a ello se alega también que el sistema de bonificación solo no se justifica en finalidades ecológicas ni tampoco atiende a la capacidad económica, por lo que se considera contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad, con cita de las STC 214/1994, sobre la exoneración de determinados impuestos o el establecimiento de beneficios fiscales por el legislador; y de las SSTC 150/1990 y 233/1999 sobre la distribución, conforme a criterios objetivos y razonables, de los beneficios (transferencias y subvenciones) otorgados por las Comunidades Autónomas a los municipios.

c) En tercer lugar se aduce la vulneración del principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima (art. 9.3 CE). Según se alega en el recurso, estas vulneraciones se han producido al haberse modificado radical y súbitamente la regulación existente, sin que se justifique ni responda a los principios medioambientales europeos.

2. Mediante providencia de 7 de junio de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y del Grupo Mixto y, en su representación, por el Procurador don José Domingo Collado Molinero, contra el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto las modificaciones introducidas en el artículo 82, apartados 5 y 6, la disposición adicional séptima (salvo el título de la disposición adicional y su último párrafo, el quinto, que no se impugna) y la disposición transitoria sexta de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón. Asimismo acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó publicar la incoación de este recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de junio de 2016, la Presidencia del Senado comunicó que, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa de la Diputación Permanente en su reunión de 4 de mayo, acordó dar por personada esa Cámara en este proceso constitucional y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 21 de junio de 2016 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno en este recurso de inconstitucionalidad y solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más, habida cuenta del número de asuntos que penden en dicha abogacía.

Por providencia de 22 de junio de 2016, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Abogado del Estado, tenerle por personado en la representación que legalmente ostenta en este proceso constitucional y prorrogar en ocho días más el plazo concedido por providencia de 7 de junio de 2016, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 30 de junio de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que se comunica que la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 28 de junio de 2016, acordó personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El Letrado de las Cortes de Aragón, por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2016, se personó en este proceso constitucional y, dada la carga de trabajo existente en los servicios jurídicos de la Cámara, solicitó que se le concediera una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

El Pleno por providencia de 5 de julio de 2016, acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de las Cortes de Aragón, a quien se tuvo por personado en este proceso y se le prorrogó por ocho días más el plazo concedido por providencia de 7 de junio de 2016, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

7. El 8 de julio de 2016, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta de su Gobierno, se personó en este proceso y solicitó que se le tuviera por comparecido y parte en este recurso de inconstitucionalidad y que se le concediera una prórroga para efectuar las alegaciones hasta el máximo legalmente exigible.

Por providencia de 12 de julio de 2016, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, tenerle por personado en la representación que legalmente ostenta en este proceso constitucional y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones por providencia de 7 de junio de 2016, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de julio el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, manifestó que en el presente procedimiento no iba a formular alegaciones y que a través de este escrito se personaba a los solos efectos de que en su día se le notificaran las resoluciones que en él se dicten.

9. El 21 de julio de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito presentado por el Letrado de las Cortes de Aragón por el que formula alegaciones. Se alude, en primer lugar, al objeto del recurso y a los motivos en los que se fundamenta. Antes de abordar el análisis pormenorizado de estos motivos se efectúan una serie de consideraciones sobre la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre los elementos esenciales del impuesto sobre la contaminación de las aguas creado por esta Comunidad Autónoma y se analiza la evolución de la legislación aragonesa respecto de la aplicación del impuesto autonómico en el municipio de Zaragoza.

Alega el Letrado de las Cortes de Aragón que el actual impuesto sobre la contaminación de las aguas de Aragón fue creado con la denominación de «canon de saneamiento» por la Ley de las Cortes de Aragón 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo artículo 38 se declaraba su naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma y expresamente se establecía que su producto debía destinarse íntegramente a la financiación de actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración de las aguas residuales de los municipios de Aragón. Destaca que este precepto es el resultado del compromiso asumido por la Comunidad Autónoma de Aragón con la Administración general del Estado en virtud del convenio de colaboración suscrito el 27 de febrero de 1995 con el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio ambiente, para actuaciones del plan nacional de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, por el que se comprometió a promover ante su Parlamento la creación de una figura impositiva que garantice como mínimo el mantenimiento de las instalaciones que se ejecutaran en el marco del referido plan (cláusula cuarta del convenio, publicado en el «BOE» núm. 300 de 16 de diciembre de 2015). También pone de manifiesto que esta Ley fue derogada y sustituida por la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, en cuyo artículo 50 definía el canon de saneamiento como un impuesto de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma. Y que, en la actualidad, la Ley 10/2014 regula el ahora denominado «impuesto sobre la contaminación de las aguas», que se define en su artículo 80 como «un impuesto solidario de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma, cuya recaudación se afectará a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, abastecimiento, saneamiento y depuración a que se refiere esta ley».

Argumenta, asimismo, que este impuesto constituye un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Aragón, creado y regulado en el ejercicio de la potestad tributaria de esta Comunidad Autónoma y que, además, se adecúa a lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas: LOFCA (con cita de las SSTC 85/2013, de 11 de abril, FJ 3, y 96/2013, de 23 de abril, FJ 11).

A continuación analiza si el hecho imponible del impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas es el mismo que el de la tasa municipal de saneamiento y depuración aplicable en el municipio de Zaragoza y se llega a la conclusión de que no existe esta identidad. Con cita de la STS de 10 de octubre de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, FJ 6) y de la STC 85/2013, afirma que no existe identidad entre la tasa municipal de distribución de agua y el impuesto autonómico: considera que tienen una diferente naturaleza jurídico-tributaria ya que, mientras que la tasa se vincula a la prestación de un servicio público, el hecho imponible del impuesto es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, configurándose con un carácter finalista al destinar su recaudación a generar recursos para financiar inversiones y gastos de explotación y mantenimiento de depuración de aguas residuales. De ahí que se considere que ambos tributos son compatibles

entre sí. Se alega, además, que la mayoría de las Comunidades Autónomas han establecido impuestos similares que se consideran compatibles con las tasas municipales.

El Letrado de las Cortes de Aragón alude, por otra parte, al convenio marco de colaboración suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza el 28 de diciembre de 2007 para la ejecución de las políticas de saneamiento y depuración, en el que se concretaban las cuestiones relativas a la depuración del municipio de Zaragoza conforme al sistema previsto en la Ley 6/2001, de 17 de mayo. Este convenio establecía que se reconocía el esfuerzo inversor realizado por la ciudad de Zaragoza hasta el 1 de mayo de 2013, fecha en la que finalizaba la amortización de la depuradora de La Cartuja y a partir del mes siguiente, junio de 2013, empezaría a aplicarse el canon de saneamiento en el municipio de Zaragoza. No obstante, se señala también que este convenio «no pasó de ser una declaración de intenciones, que no fructificó en posteriores convenios para su efectiva aplicación».

Hace referencia, asimismo, a la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que regulaba la situación específica de Zaragoza respecto del impuesto sobre la contaminación de las aguas, declarando la compatibilidad de este impuesto con la tasa municipal por depuración o tarifa por prestación de servicios vinculados a la depuración de aguas y que preveía la aplicación al municipio de Zaragoza de lo dispuesto en la misma conforme a lo recogido en los convenios firmados entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. Para terminar de exponer la evolución de la legislación autonómica en esta materia, menciona el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, y a la nueva redacción que otorga a los apartados quinto y sexto, la disposición adicional séptima y a la disposición transitoria sexta de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que son el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Una vez efectuadas las anteriores consideraciones generales, el Letrado de las Cortes de Aragón entra a analizar los motivos de impugnación en los que se fundamenta este recurso. En relación con el primero de los motivos aducidos -esto es, la vulneración del principio de autonomía local al privar a los municipios de su participación en la configuración del impuesto sobre contaminación al eliminar el régimen paccionado o convenido para fijar las aportaciones- alega, por una parte, que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia para establecer tributos propios en el marco de sus competencias y que estos tributos han sido aprobados por quienes representan a los aragoneses. Pone de manifiesto, asimismo, que aunque el artículo 91 establece como regla la incompatibilidad de este impuesto autonómico con cualquier otra contribución especial o tasa municipal destinada al pago de la explotación y mantenimiento de las instalaciones de depuración, permite como excepción la posibilidad de que los ayuntamientos establezcan figuras tributarias destinadas a financiar la aportación que realicen para la construcción de las instalaciones de depuración. También aduce que la disposición adicional séptima de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, se refiere específicamente al municipio de Zaragoza y declara la compatibilidad en este municipio del impuesto autonómico y la tasa municipal por depuración o tarifa por prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas. Concluye por ello que difícilmente puede verse vulnerada la autonomía local, en su vertiente de suficiencia financiera de los municipios, cuando el municipio de Zaragoza puede seguir aplicando las mismas tasas municipales por depuración de las aguas vigentes hasta el pasado 1 de enero de 2016. En relación con esta impugnación se sostiene, por último, que no es correcto afirmar que «los propios municipios por sustitución, serán sujetos pasivos del impuesto con plenos efectos recaudatorios», ni que los impagos que se realicen a la entidad autonómica gestora por los contribuyentes puedan ser repercutidos a las corporaciones locales, como asegura el escrito de demanda. Señala, por el contrario, que conforme al artículo 89 y la disposición adicional undécima de la Ley 10/2014, es el Instituto Aragonés del Agua quien a partir del 1 de enero de 2016 exige el pago del impuesto sobre la contaminación de las aguas en todo caso, cualquiera que sea la procedencia de los caudales consumidos. Sin embargo, el nuevo sistema no hace desaparecer totalmente a las entidades suministradoras de agua de la aplicación de este impuesto, ya que en relación con los suministros que prestan estas entidades, son ellas quienes disponen de la información necesaria para la identificación de los sujetos pasivos del impuesto -los usuarios de agua- y para la cuantificación de la base imponible -el consumo de agua- de modo que su colaboración sigue siendo imprescindible para la aplicación del impuesto. Esta forma de colaboración, según sostiene el Letrado de las Cortes de Aragón, no puede considerarse lesiva del principio de autonomía local, pues, según se aduce, está basada en el principio de cooperación; principio que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que implanta la Constitución. Se citan la SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 4, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 e), y 85/2013, de 11 de abril, FJ 5 e).

Respecto al segundo motivo en el que se fundamenta el recurso -la vulneración de los artículos 133, 45 y 96 CE en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)- tras citar la doctrina constitucional sobre el principio de interdicción de la arbitrariedad -SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10,

y 110/2015, de 28 de mayo, FJ 5- argumenta que no puede considerarse que los preceptos impugnados sean arbitrarios por no respetar la normativa europea. En primer lugar, porque ni siquiera citan cuáles son las normas europeas que se consideran infringidas, pues los recurrentes se limitan a invocar de manera vaga y genérica los principios reguladores del medio ambiente proclamados por la Directiva Marco del agua (Directiva 2000/60, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000), pero sin especificar los concretos preceptos de esta Directiva que se consideran vulnerados. En segundo lugar, porque de acuerdo con la jurisprudencia constitucional -se cita la STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3- el Derecho europeo no constituye canon de constitucionalidad. Se rechaza, además, que el sistema de bonificaciones que establece esta Ley pueda ser contrario al artículo 9.3 CE ya que, según afirma, es razonable y está justificado, pues no solo es económicamente imposible construir y mantener una estación de depuración de aguas residuales en todos y cada uno de los 731 municipios de Aragón sino que, además, no estaría justificada en razones medioambientales. Atiende además a la composición demográfica de los municipios aragoneses y al plan aragonés de saneamiento y depuración, cuyo objetivo es la depuración de las aguas residuales de unos 170 núcleos de población, que representaría la depuración de más del 90 por 100 de la carga contaminante. Por todo ello se considera que el precepto impugnado, tanto considerado en sí mismo como en su contexto, obedece a fundamentos racionales y plenamente admitidos en esta materia, por lo que, a su juicio, no pueden considerarse que vulneren el artículo 9.3 CE.

Por lo que se refiere al motivo tercero del recurso -la vulneración del principio de seguridad jurídica y de confianza legítima (art. 9.3 CE)- entienden que en este caso no se ha producido un cambio radical en el planteamiento, pues desde la aprobación de la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón se han realizado varios intentos para la efectiva incorporación del municipio de Zaragoza al sistema general de Aragón. En todo caso, se considera que, de acuerdo con la doctrina constitucional -STC 19/2013- la protección de la confianza legítima no puede dar lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico.

Las anteriores consideraciones llevan al Letrado de las Cortes de Aragón a solicitar la desestimación del recurso.

10. El 22 de julio de 2016 tuvieron entrada en el registro general de este Tribunal las alegaciones formuladas por el Gobierno de Aragón. En relación con el primer motivo de impugnación -en el que se aduce que la modificación del artículo 5 de la Ley 2/2016 efectúa en la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón vulnera el principio de autonomía local-, el Letrado de esta Comunidad Autónoma considera que dicha queja se ha formulado de manera genérica, al no haber efectuado una identificación y análisis pormenorizado de los vicios de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados. No obstante, según sostiene esta parte procesal, salvo mejor criterio del Tribunal, la imprecisión en la que incurre el escrito de interposición en este punto no tiene la suficiente entidad para determinar la inadmisión del recurso.

Efectúa, en primer lugar, una somera referencia a la naturaleza y elementos fundamentales del impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas. Según alega, este impuesto tiene su antecedente próximo en el canon de saneamiento regulado en la Ley 6/2001 de ordenación y participación de la gestión del agua y actualmente se encuentra regulado en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón. Señala también que se trata de un tributo medioambiental, de naturaleza extrafiscal, que tiene por objeto incentivar el consumo eficiente de agua y afectar la recaudación a la prevención de la contaminación de las aguas. Por ello, el hecho imponible de este tributo se produce por la contaminación o vertido de las aguas, no por el consumo, aunque, lógicamente, la producción de aguas residuales encuentre su manifestación en el propio consumo de agua. Efectuadas las anteriores precisiones, entra a examinar si los preceptos impugnados incurren en la vulneración del principio de autonomía local que les imputan los recurrentes. Invoca la STC 85/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4, en la que el Tribunal analiza, por una parte, la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para crear el canon del agua (figura que se considera que, en sus elementos generales, es idéntica al impuesto de contaminación de las aguas aragonés) y, por otra, si el referido tributo pudiera ser contrario a los apartados 2 y 3 del artículo 6 LOFCA por conllevar una doble imposición al gravar al mismo hecho imponible que las tasas municipales. Según aduce a la luz de la doctrina establecida en la citada Sentencia 85/2013, tras constatar la identidad sustancial del impuesto aragonés con el tributo vasco, y sentada la competencia autonómica para regular la materia, descarta que los preceptos impugnados vulnere la autonomía local que aducen los recurrentes, pues regula aspectos comunes como es el sistema de bonificaciones a aplicar durante el año 2016 y años siguientes, y la situación específica del municipio de Zaragoza. Por otra parte, argumenta que los recurrentes no concretan la afección específica que los preceptos

impugnados implican en el ejercicio de competencias municipales en materia de depuración de aguas, concluyendo que dado que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene capacidad normativa en la materia, y el tributo se ajusta a los parámetros constitucionales, no puede deducirse la vulneración del principio de autonomía local.

En relación con la situación particular del municipio de Zaragoza, alega que su incorporación al sistema general del canon de saneamiento se produjo con fecha 1 de enero de 2008, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, modificada por Ley 9/2007. En dicha disposición ya se declara la compatibilidad en el municipio de Zaragoza del canon de saneamiento y la tasa municipal, reconociendo, en atención a la contribución realizada mediante la construcción de las infraestructuras de saneamiento y depuración en su término municipal, «el esfuerzo inversor realizado, el cual será compensado por la diferencia entre el tipo general del canon aplicable y las tasas de saneamiento y depuración aplicables en el Municipio, hasta que finalice la total compensación». Cuestión distinta, precisa el Gobierno de Aragón, es el modo o manera en que las obligaciones económicas derivadas del impuesto sobre la contaminación de las aguas se aplicaran en el municipio de Zaragoza, y que en su momento se habían sujetado a la firma de un concierto o convenio económico, lo cual no obsta para que las disposiciones de la Ley fueran de aplicación al ayuntamiento como entidad suministradora. Asimismo, y pese a lo que afirma la demanda, destaca que ni el artículo 5 de la Ley 2/2016, en relación con las modificaciones introducidas, ni la regulación anteriormente existente en la Ley 10/2014, establecen la incompatibilidad entre el impuesto sobre la contaminación de las aguas y las tasas municipales en la materia (puesto que, mientras que el art. 91 de la Ley 10/2014 dispone la incompatibilidad entre el impuesto sobre la contaminación de las aguas y cualquier contribución especial o tasa municipal destinada al pago de la explotación y mantenimiento de las instalaciones de depuración, lo hace sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional séptima, que declara la compatibilidad entre el impuesto sobre la contaminación de las aguas y la tasa municipal por depuración). Por lo que se refiere a la vulneración del principio de suficiencia financiera de los municipios con depuradoras ya construidas y en funcionamiento por estar obligados a participar en el sistema, el Gobierno de Aragón indica que tanto el municipio de Zaragoza como el resto de los municipios pueden ser sujetos pasivos del tributo en los casos en que lleven a cabo vertidos a la red de alcantarillado pública, pues realizan el hecho imponible del mismo modo que otro usuario, sin que pueda pretender que se aplique algún tipo de exención o bonificación que pudiera considerarse un privilegio fiscal. Por otra parte, no afecta la capacidad normativa del municipio de Zaragoza sobre la tasa municipal de depuración, pudiendo en ejercicio de la misma aplicar o no bonificaciones a los sujetos pasivos de la misma (usuarios del servicio en el municipio de Zaragoza) y adoptar las decisiones oportunas al respecto en relación con su financiación.

Respecto al segundo motivo en el que se fundamenta el recurso -la vulneración de los artículos 133, 45 y 96 CE en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)- alega el Gobierno de Aragón, al igual que el parlamento autonómico, que la constitucionalidad de una norma no puede juzgarse en atención a la consideración de su posible colisión con el Derecho Comunitario Europeo, como pretende la demanda (con cita de las SSTC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3, y STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5). También rechaza que pueda calificarse como arbitrario el sistema de bonificaciones contenidas en el artículo 82, apartados quinto y sexto, disposición transitoria sexta y disposición adicional séptima de la Ley 10/2014, por el hecho de que beneficie a los usuarios que vierten en municipios que no disponen de instalaciones de tratamiento y depuración de aguas, en perjuicio de los usuarios de municipios que han financiado instalaciones. Tomando en consideración el objetivo y la naturaleza extrafiscal del impuesto sobre la contaminación de las aguas, y el hecho de que los usuarios contribuyen a través del mismo a los costes de los servicios del ciclo del agua, concluye que el sistema de bonificaciones es perfectamente razonable y justo, en cuanto atiende a las situaciones de usuarios que contribuyen pero no disponen de sistemas de tratamiento y depuración de aguas, y al mismo tiempo a la especial situación de Zaragoza en la que los usuarios han pagado y mantenido esos sistemas, pero que debe contribuir también al sistema general.

Finalmente, y por lo que se refiere al tercer motivo de impugnación -vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima- tras señalar que los recurrentes argumentan de modo genérico sin concretar en qué modo los preceptos que se impugnan infringen los principios invocados, descarta que se hayan vulnerado tales principios porque, como ya se ha puesto de manifiesto, el ayuntamiento quedó incluido en el sistema general del canon de saneamiento desde el 1 de enero de 2008, por lo que no puede sostenerse que para el Ayuntamiento de Zaragoza el impuesto sobre la contaminación de las aguas «ha nacido» a partir de la Ley 2/2016. Además, señala que han sido múltiples las negociaciones que se han llevado a cabo para fijar de una manera paccionada la incorporación de Zaragoza y sus usuarios al sistema general, destacando el convenio de 28 de diciembre de 2007 aprobado y publicado por el Gobierno de Aragón (en el «Boletín Oficial de Aragón» de 20 de febrero de 2008), y

que no suscribió el ayuntamiento a pesar de haberlo pactado. De modo que ni se produce un cambio radical de sistema, ni el Ayuntamiento puede desconocer que de manera efectiva se iba a ver incorporado al sistema.

11. Por providencia de 18 de septiembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y del Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados contra los apartados tercero, cuarto, sexto (salvo el título de la disposición adicional y su último apartado, el quinto, que no se impugnan) y octavo del artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, por los que se modifican los apartados quinto y sexto del artículo 82, la disposición adicional séptima, y la disposición transitoria sexta de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, relativos al impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón.

Los diputados impulsores del recurso sostienen que los preceptos impugnados (i) vulneran la autonomía local infringiendo los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, por cuanto establecen una nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón que no tiene en cuenta el derecho de las entidades locales a participar en los asuntos de su interés; impiden compensar el esfuerzo inversor que aquellas hayan podido realizar en instalaciones de depuración de las aguas; y conculcan el principio de suficiencia financiera que consagra el artículo 142 CE; (ii) infringen los artículos 133, 45 y 96 CE, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, al desconocer la normativa europea en materia medioambiental; establecer una regulación que es contraria a los principios básicos que rigen dicha materia, como son el principio de prevención, el de recuperación de costes medioambientales y el principio «quien contamina paga» y no responder a criterios racionales de discrecionalidad; (iii) vulneran el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima (art. 9.3 CE) al haberse modificado radical y súbitamente la regulación existente y no existir ninguna razón de carácter medioambiental que justifique este cambio.

Las Cortes y el Gobierno de Aragón consideran el recurso infundado y solicitan su desestimación. Sus alegaciones coinciden en calificar el impuesto sobre la contaminación de las aguas como un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Aragón, creado y regulado en el ejercicio de la potestad tributaria de esta comunidad autónoma. Sostienen que se adecua a lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y que no vulnera la autonomía local. Rechazan que los preceptos impugnados puedan ser calificados como arbitrarios por no respetar la normativa europea, puesto que -al margen de la imprecisión que aprecian en las alegaciones formuladas- de acuerdo con la jurisprudencia constitucional el derecho europeo no constituye parámetro alguno de constitucionalidad. Por último, alegan que las disposiciones en cuestión no conculcan el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima (art. 9.3 CE), puesto que no se ha producido un cambio radical en la normativa aplicable y, en todo caso, conforme a la jurisprudencia constitucional, la protección de la confianza legítima no puede dar lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico.

2. Determinación del objeto del proceso. El letrado de las Cortes y el del Gobierno de Aragón sostienen que la fundamentación de los motivos de impugnación de los preceptos recurridos es imprecisa.

En relación con el primer motivo de impugnación (vulneración del principio de autonomía local), el letrado del Gobierno de Aragón afirma que se formula de una manera genérica y que, aunque los recurrentes identifican de manera precisa los preceptos que se impugnan, no llevan a cabo una identificación y un análisis pormenorizado de los vicios de inconstitucionalidad que achacan a los preceptos impugnados. No obstante, admiten que, salvo mejor criterio del Tribunal, tal imprecisión no tiene la entidad suficiente «para entender que procede la inadmisión del recurso».

En relación con el segundo motivo de impugnación sostienen que el escrito de demanda se limita a invocar de manera vaga e imprecisa los principios rectores de la Directiva 2000/60/CE Marco del agua (los principios de prevención y cautela, de corrección contra los atentados contra el medio ambiente y de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua) y que argumenta de manera genérica que el sistema de bonificaciones del impuesto sobre la contaminación de las aguas que establecen los preceptos impugnados contradicen dichos principios, pero no precisa las vulneraciones concretas de las disposiciones dicha directiva, ni ofrece un contraste

mínimamente razonado entre las normas afectadas que pueda justificar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la ley de Aragón.

En relación con el tercer motivo de impugnación -vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima- el letrado del Gobierno de Aragón alega que los recurrentes argumentan de modo genérico sin concretar de qué modo los preceptos que se impugnan infringen los principios invocados.

Según la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, «en los casos de fundamentación insuficiente el Tribunal resta en libertad para rechazar la acción en aquello en que se encuentre insuficientemente fundada o para examinar el fondo del asunto si encuentra razones para ello». La STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, resumiendo la doctrina existente, declara que «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (entre otras, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1). El Tribunal declara reiteradamente que «la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa... así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida... En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3).

En este caso, la demanda evidencia que los recurrentes identifican suficientemente los preceptos de la Ley 2/2016, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón objeto del recurso, solicitando en el suplico que se declaren inconstitucionales y nulos, y aportan la argumentación específica que permite a las partes, a las que asiste el derecho de defensa, así como al Tribunal, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que dichos preceptos vulneran la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y el principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE). Lo mismo advierte el Tribunal en relación con el principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima (art. 9.3 CE).

La alegación relativa a los artículos 133 CE (potestad de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales para establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes), 45 CE (protección del medio ambiente) y 96 CE (integración de los tratados internacionales en el ordenamiento interno), formulada en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad consagrado en el artículo 9.3 CE, parece partir de la premisa de que los principios de derecho ambiental que informan la Directiva marco de aguas, así como las concretas disposiciones en las que se plasman dichos principios, delimitan el margen de configuración legal del que dispone el legislador autonómico. Por esta razón se alega que los preceptos impugnados incurren en arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 por no respetar dichos principios y por no fundarse en criterios racionales.

Sin embargo, es jurisprudencia constitucional consolidada -invocada por los letrados autonómicos- que el Derecho europeo no se integra -ni en virtud del artículo 93 CE, ni del artículo 96.1 CE- en los parámetros de constitucionalidad a que están sometidas las leyes, de modo que no corresponde a este Tribunal apreciar la eventual conformidad de la normativa impugnada con el Derecho de la Unión Europea. Este tiene, en todo caso, sus propios cauces (vid., entre otras, SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a), y 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

En consecuencia, la supuesta vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 CE en relación con los artículos 133, 45 y 96 CE, ha de quedar extramuros del enjuiciamiento del Tribunal en aquellos aspectos que se apoyan en la infracción del derecho de la Unión Europea. Solo procede examinar la posible vulneración del artículo 9.3 CE en los restantes aspectos alegados (falta de criterios razonables que justifiquen el trato diferenciado a los municipios y, en particular, en relación con el régimen de bonificaciones que se aplica a las entidades de población que no dispongan de instalaciones de tratamiento en funcionamiento).

3. Marco normativo. La actual regulación del impuesto sobre la contaminación de las aguas tiene su origen en el «canon de saneamiento» creado por la Ley de las Cortes de Aragón 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 38

estableció su «naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma», destinando su producto íntegramente a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración objeto de dicha ley. El canon respondía, como en el caso de otras comunidades autónomas que también crearon en su territorio tributos para el saneamiento y depuración de las aguas residuales, al compromiso adquirido con la Administración General del Estado en virtud del convenio de colaboración suscrito con fecha 27 de febrero de 1995 con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, para actuaciones del plan nacional de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas (aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1995), el cual estableció como requisito para la obtención de recursos del Estado por parte de las comunidades autónomas para financiar instalaciones de saneamiento la obligación del establecimiento de un canon específico para, preferentemente, cubrir los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyeran en desarrollo del plan, así como la aprobación de un plan regional de saneamiento, acorde con los criterios de la Directiva 91/271 CEE, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (traspuesta en el ordenamiento interno mediante el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas). Posteriormente la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, derogó la Ley 1/1997 y reguló en su artículo 50 el «canon de saneamiento», que se definía como «un impuesto de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma, cuyo producto se afectará a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración a que se refiere esta Ley». Finalmente, la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, sustituye el canon de saneamiento por el ahora denominado «impuesto sobre la contaminación de las aguas», que se define en el artículo 80 como «un impuesto solidario de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma, cuya recaudación se afectará a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, abastecimiento, saneamiento y depuración a que se refiere esta ley».

El hecho imponible del actual «impuesto sobre la contaminación de las aguas» es «la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas» (art. 81 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre). Se establece un sistema de exenciones en función de los usos del agua, y de bonificaciones que tienen en cuenta distintos factores, tales como el uso del agua, la colaboración en el cobro del impuesto, o existencia de infraestructuras de depuración de los entes locales (art. 82). Los sujetos pasivos son «las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y las entidades que, aun careciendo de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o patrimonio separado, sean usuarias de agua a través de una entidad suministradora, con captación mediante instalaciones propias, en régimen de concesión o de cualquier otra forma jurídicamente posible» (art. 84.1). La base imponible está constituida, en los usos domésticos a que se refiere la ley, como regla, por el volumen de agua consumido o estimado en el período de devengo, expresado en metros cúbicos, y en los usos industriales se determinará mediante un sistema de estimación por cálculo de la carga contaminante, en función de la efectivamente producida o estimada, expresada en unidades de contaminación (art. 85). En definitiva, a través del impuesto, como se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la ley «los usuarios contribuyen a los costes de los servicios del ciclo del agua, especialmente a los gastos de inversión y de explotación de los sistemas de saneamiento y depuración, buscando incentivar el ahorro de agua, e incluyendo factores de criterio social en su facturación».

Los preceptos impugnados se refieren todos ellos a la configuración jurídica del impuesto sobre la contaminación de las aguas y, en particular, de su sistema de bonificaciones y su aplicación al municipio de Zaragoza, en los términos que a continuación se exponen:

(i) El artículo 82 de la Ley 10/2014 regula las exenciones y bonificaciones al impuesto sobre la contaminación de las aguas de las que se benefician las entidades públicas y determinadas actividades y usos del agua. Los apartados tercero y cuarto del artículo 5 de la Ley 2/2016, objeto de este recurso, añaden respectivamente los apartados quinto y sexto del artículo 82 estableciendo bonificaciones a entidades locales que no dispongan de instalaciones de tratamiento de aguas residuales, en los términos que a continuación se reproducen (se incluye también el apartado cuarto del artículo 82, que no es objeto del recurso, para la mejor comprensión del texto legal):

«4. En las entidades de población que dispongan de estación depuradora de aguas residuales en funcionamiento podrán aplicarse por ley bonificaciones en el Impuesto sobre la contaminación de las aguas cuando concurren los siguientes requisitos:

- a) Que el sujeto pasivo vierta sus aguas residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública.
- b) Que se trate de instalaciones de tratamiento primario o extensivo, o bien de instalaciones de tratamiento secundario en que las obras de construcción de la depuradora, excluida la aportación de terrenos, hayan sido financiadas, total o parcialmente, por el municipio correspondiente.
- c) Que el servicio de depuración se gestione por el propio municipio o por otra entidad local por delegación de aquel.

5. En las entidades de población que no dispongan de instalaciones de tratamiento en funcionamiento podrán aplicarse por ley bonificaciones en el Impuesto sobre la contaminación de las aguas cuando se trate de sujetos pasivos que viertan sus aguas residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública.

6. Cuando concurren los supuestos previstos en los apartados 4 y 5 del presente artículo, se aplicarán las siguientes bonificaciones en el Impuesto sobre la contaminación de las aguas:

- a) El 75 por 100 de la tarifa en las entidades de población que, según la revisión del padrón municipal de habitantes vigente a fecha de 1 de enero de cada año, tengan una población de derecho inferior a 200 habitantes.
- b) El 60 por 100 de la tarifa en las entidades de población que, según la revisión del padrón municipal de habitantes vigente a fecha de 1 de enero de cada año, tengan una población de derecho igual o superior a 200 habitantes.»

(ii) El apartado sexto del artículo 5 de la Ley 2/2016 introduce una nueva redacción de dicha disposición adicional séptima. Son objeto de este recurso los apartados primero a cuarto, con el siguiente tenor:

«1. Se declara la compatibilidad en el municipio de Zaragoza del Impuesto sobre la contaminación de las aguas y la tasa municipal por depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas.

2. El Impuesto sobre la contaminación de las aguas se aplicará en el municipio de Zaragoza a partir del 1 de enero de 2016, con las especialidades establecidas en la presente ley.

3. La tarifa del impuesto sobre la contaminación de las aguas en el municipio de Zaragoza se aplicará con una bonificación del 60 por 100. Se exceptúan de la presente bonificación los usuarios que viertan sus aguas residuales fuera del sistema de saneamiento municipal.

4. Aquellos otros municipios que hayan costeado su depuradora tendrán asimismo una bonificación del pago del impuesto sobre la contaminación de las aguas del 60 por 100.»

(iii) El apartado octavo del artículo 5 de la Ley 2/2016 introduce la nueva disposición transitoria sexta, sobre «bonificaciones en el Impuesto sobre la contaminación de las aguas» cuyo apartado primero dispone que «[l]as bonificaciones establecidas en el apartado 6 del artículo 82 y en la disposición adicional séptima de la presente ley serán de aplicación desde el 1 de enero de 2017», y en el apartado segundo regula las cuantías de esas bonificaciones durante el año 2016 del siguiente modo:

«a) El 80 por 100 de la tarifa en las entidades de población que, según la revisión del padrón municipal de habitantes vigente a fecha de 1 de enero de cada año, tengan una población de derecho inferior a 200 habitantes.

b) El 70 por 100 de la tarifa en las entidades de población que, según la revisión del padrón municipal de habitantes vigente a fecha de 1 de enero de cada año, tengan una población de derecho igual o superior a 200 habitantes.

c) El 70 por 100 de la tarifa en el municipio de Zaragoza, así como en aquellos otros municipios que hayan costeado su depuradora.»

En suma, las bonificaciones se aplican al municipio de Zaragoza, en los términos expuestos, sin que tenga que mediar ya un convenio entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para concretar cómo llevar a cabo la aplicación del impuesto a dicho municipio.

4. Examen del primer motivo de impugnación (vulneración de la autonomía local). El primer reproche que se hace a los preceptos impugnados es el de que vulneran la garantía institucional de la autonomía local consagrada en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, por privar a los municipios -especialmente al de Zaragoza- de su participación en la gestión y configuración del impuesto, eliminando el régimen paccionado preexistente para fijar las aportaciones, en menoscabo de la capacidad reguladora de un servicio propio municipal y del principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales como elemento necesario de su autonomía.

Los recurrentes alegan que el artículo 5 de la Ley 2/2016 ha eliminado total y absolutamente la posibilidad de intervención y participación en la gestión y administración en una materia propia, como es la depuración de las aguas, mediante el cambio de sistema de financiación del servicio público propio local [art. 25.2 c) de la Ley reguladora de las bases de régimen local: LBRL, en la versión dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales»], al sustituir mediante la modificación de la disposición adicional séptima, en relación con la adición del artículo 82, 4 y 5 y de la disposición transitoria sexta, de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, un sistema paccionado y convencional para la determinación de elementos esenciales del impuesto sobre la contaminación de las aguas -justificado por el esfuerzo inversor de la ciudad en el sistema general de depuración y por la posición estratégica de la ciudad en la red hídrica de la comunidad autónoma-, por un sistema forzoso de incorporación inmediata al sistema general, con bonificaciones arbitrarias. Dicha alegación toma en consideración en, particular, la aplicación del impuesto autonómico al municipio de Zaragoza, que se aborda en la disposición adicional séptima en cuestión bajo el título «Situaciones específicas».

Las representaciones de las Cortes y del Gobierno de Aragón rebaten la argumentación empleada por los recurrentes y defienden la plena conformidad de los preceptos legales controvertidos con la garantía institucional de la autonomía local mencionando de modo especial la aplicación del impuesto en el municipio de Zaragoza. Destacan que la incorporación del municipio de Zaragoza al sistema general del impuesto era efectiva desde la Ley 9/2007, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 29 de diciembre, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, aunque su aplicación estaba condicionada a la celebración de un convenio entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, cuyas cláusulas nunca llegaron a desarrollarse. Las disposiciones recurridas regulan la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas en el municipio de Zaragoza sin necesidad de que medie ya convenio alguno para precisar los términos de la aplicación del impuesto, confirmando su compatibilidad con la tasa municipal por la prestación de servicios vinculados a la depuración del agua y aplicando un sistema de bonificaciones que consideran perfectamente razonable y justo, en cuanto atiende a las situaciones de usuarios que contribuyen pero no disponen de sistemas de tratamiento y depuración de aguas, y al mismo tiempo a la especial situación de Zaragoza en que los usuarios han pagado y mantenido esos sistemas, pero que debe contribuir al sistema general.

Para abordar la decisión de esta cuestión es preciso tener en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre el poder tributario de las comunidades autónomas y, en particular, de la Comunidad de Aragón, y sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local.

La STC 96/2013 (que se refiere a la constitucionalidad del impuesto autonómico aragonés sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta) declara que «la Constitución [arts. 133.2 y 157.1 b)] atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer tributos propios (fiscales o extrafiscales), 'desde el respeto a los principios proclamados en los arts. 6.2 y 3 LOFCA' (STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 11) y dentro del marco de sus competencias (arts. 156.1 CE y 11 LOFCA)».

En cuanto a la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 5 a), declara que aquella «obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9). El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, FFJJ 9, 11 b), y 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía «corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen esta

regulación; ii) si el legislador... 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 [el legislador] 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».

En el caso que aquí se examina el Tribunal constata, en primer lugar, que el impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas se crea y regula en el ejercicio de la potestad tributaria que el artículo 133.2 CE atribuye a las comunidades autónomas («las Comunidades Autónomas... podrán crear y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes»). Asimismo, la competencia autonómica para establecer tributos propios está expresamente reconocida en los artículos 103, 104.1 y 105.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr). La STC 96/2013, FJ 5, advierte que esta competencia no solo debe ser ejercida por la comunidad autónoma dentro del marco y límites establecidos por el Estado en relación con su potestad originaria reconocida en los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE, «sino también 'dentro del marco de competencias asumidas' (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4, y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3)». Teniendo en consideración que el artículo 156.1 CE confiere autonomía financiera a las comunidades autónomas «para la gestión de sus respectivos intereses», el Tribunal ha concluido que tal precepto incluye «un reconocimiento constitucional implícito del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma», de forma que el artículo 156.1 CE permite a las comunidades autónomas «utilizar también el instrumento fiscal -como parte integrante de la autonomía financiera- en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13, entre otras). De esta forma, el poder tributario autonómico, en lo que concierne al establecimiento de impuestos con fin extrafiscal, está restringido al ámbito de las competencias materiales asumidas. En este caso, este marco viene delimitado por las competencias que el estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otras, en las siguientes materias: medio ambiente (arts. 71.22 y 75.3), aguas (art. 72), régimen local (art. 71.5), ordenación del territorio (art. 71.8) y obras públicas (art. 71.11). Esta atribución estatutaria de competencias evidencia, por lo que se refiere a la protección del medio ambiente y las aguas en particular, la concurrencia de intereses públicos que trascienden el ámbito municipal, en tanto que el agua es un recurso escaso, esencial para la vida humana y el mantenimiento de los ecosistemas y las actividades económicas en todo el territorio de la comunidad. Además, conforme al apartado segundo del artículo 19 EAAr, se impone a todos los poderes públicos de dicha Comunidad Autónoma la obligación de velar «por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados».

Dada la naturaleza impositiva del tributo, el Tribunal considera que el legislador autonómico respeta lo dispuesto en el artículo 6.3 LOFCA en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza, cuya compatibilidad se declara en el apartado primero de la disposición adicional séptima. No existe identidad entre la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas y el impuesto sobre la contaminación de las aguas, pues entre una y otro existen diferencias en cuanto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan (vid., en sentido similar, la STC 85/2013 respecto del impuesto autonómico que crea la Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, de aguas y la tasa municipal por distribución de agua). El hecho imponible de este impuesto es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas (art. 81 de la Ley de aguas y ríos de Aragón). Por el contrario, en el caso del Ayuntamiento de Zaragoza la ordenanza reguladora de las tarifas por la prestación de servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas, aprobada por el pleno del Ayuntamiento con fecha 29 de noviembre de 2013, establece que «[l]os servicios de saneamiento y depuración de aguas sobre los que recaen estas tarifas incluyen la recogida y transporte de las aguas residuales y pluviales hasta las plantas depuradoras, su tratamiento y vertido a cauce natural en las condiciones establecidas en las autorizaciones de vertido concedidas por la Confederación Hidrográfica del Ebro» (art. 2.1). Están obligados al pago de las tarifas las personas físicas y jurídicas que soliciten, provoquen o en cuyo interés redunden las prestaciones sobre las que recaen estas tarifas (art. 3.1). De modo que la exacción responde a una actividad administrativa municipal de carácter prestacional que es competencia municipal conforme a lo establecido en los artículos 25.2 c) y 26.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.4 r) del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tiene la naturaleza jurídica de tasa.

Los recurrentes alegan que se suprime el «derecho a intervenir» en las medidas que afectan a los entes locales, dado que compete a la Comunidad de Aragón el establecimiento y la regulación por ley de los elementos esenciales del impuesto, como tributo propio. El Tribunal aprecia que corresponde también al legislador autonómico articular en su caso los mecanismos de participación o colaboración con los municipios que, en cada momento estime idóneos para alcanzar los objetivos que persigue la norma. La omisión en la normativa vigente de un sistema de convenios para concretar determinados aspectos de la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas en determinados municipios, y la regulación del actual régimen de bonificaciones a raíz de las modificaciones introducidas por el artículo 5 de la Ley 2/2016, son opciones normativas legítimamente ejercidas por el legislador autonómico en el ámbito de sus competencias y no vulneran en sí mismas la garantía constitucional de la autonomía local. La ley establece determinados mecanismos de colaboración entre las entidades suministradoras de agua y el Instituto aragonés del agua, el ente encargado desde el 1 de abril de 2016 de la gestión y recaudación del impuesto (disposición adicional undécima), al que compete exigir su pago a los usuarios conforme a lo dispuesto en el artículo 89. El apartado cuarto del artículo 89 impone una serie de deberes de colaboración a las entidades suministradoras de agua -es decir, a los entes locales- consistentes en que deben proporcionar al Instituto Aragonés del Agua los datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria referentes a los usuarios de agua y sus consumos, incluyendo los de instalaciones propias, que sean necesarios para la aplicación del impuesto sobre la contaminación de las aguas. Pues bien, la ley, al modificar el sistema de participación y colaboración de los entes locales en el marco de la gestión del impuesto para la consecución de los objetivos establecidos, no ha desapoderado a los municipios radicados en Aragón, y en particular a Zaragoza, de las competencias atribuidas a todos los municipios españoles en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales conforme los artículos 25.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, ni les ha privado de las fuentes de financiación de los servicios correspondientes establecidos.

La alegación relativa a la vulneración de la autonomía local en su vertiente financiera se fundamenta por los recurrentes en que los ayuntamientos que hayan implantado con sus recursos sistemas de depuración se ven ahora obligados a habilitar en sus presupuestos partidas para sufragar obras no realizadas en sus términos municipales, en detrimento de otros servicios locales que también tienen que financiar. Esta alegación no puede ser estimada, pues, como declara la STC 103/2015, FJ 10, «[l]a autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4)». Este principio no impide que los municipios puedan ser sujetos pasivos de un impuesto que, adoptado de conformidad con el artículo 133 CE, no puede ser considerado como un «condicionante indebido». Según se ha puesto de relieve en el fundamento jurídico tercero, los sujetos pasivos del impuesto sobre la contaminación de las aguas son los usuarios de agua de Aragón, sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en los casos en que sus instalaciones lleven a cabo vertidos a la red de alcantarillado pública. El municipio de Zaragoza y el resto de municipios aragoneses lo son por realizar el hecho imponible, del mismo modo que cualquier otro usuario de este recurso.

El establecimiento de este impuesto no supone, en definitiva, una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco puede afirmarse que impida o haga inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia.

En consecuencia, es procedente la desestimación del primer motivo de inconstitucionalidad.

5. Examen del segundo motivo de impugnación (vulneración de la interdicción de arbitrariedad). El examen del segundo motivo de inconstitucionalidad alegado se ha de limitar, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico segundo, a la comprobación de si el sistema de bonificaciones del impuesto sobre la contaminación de las aguas contenido en la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, en los términos regulados en las disposiciones objeto de este recurso, ha vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) por falta de criterios razonables que los justifiquen.

El reproche que se formula se circunscribe a las bonificaciones previstas, los apartados tercero y cuarto de la disposición adicional séptima, y la disposición transitoria sexta de la Ley, los apartados quinto y sexto del artículo 82 en la redacción dada por los apartados tercero, cuarto, sexto y octavo de la Ley 2/2016.

Los diputados recurrentes alegan que el impuesto sobre la contaminación de las aguas debe perseguir la desincentivación de la contaminación de las aguas respecto de aquellos usuarios que contaminan este elemento

natural, pero en modo alguno medidas de beneficio que nada tienen que ver con dicha finalidad, de modo que no puede establecer un sistema de bonificaciones que, sin justificación que motive el porcentaje bonificado, se aplique indistintamente a los municipios sin el reconocimiento del esfuerzo inversor que supone la construcción de las instalaciones de depuradoras y la positiva repercusión de estas obras en el freno de la contaminación de las aguas, y por ende, en la protección de su calidad ambiental.

Los letrados autonómicos argumentan que el sistema de bonificaciones es perfectamente razonable y justo, en cuanto atiende a las situaciones de usuarios que contribuyen, pero no disponen de sistemas de tratamiento y depuración de aguas, y al mismo tiempo a la especial situación de Zaragoza, cuyos usuarios, que suponen cerca de la mitad de la población de Aragón, si bien han pagado y mantenido esos sistemas, deben contribuir al sistema general. El Letrado de las Cortes argumenta, además, que cabe pensar que es económicamente imposible construir y mantener una estación de depuración de aguas residuales en todos y cada uno de los 731 municipios de Aragón y que tampoco se requiere desde el punto de vista medioambiental. Afirma que unos 560 municipios de Aragón, con una población inferior a 250 habitantes, no disponen actualmente en su término municipal, ni van a disponer en un futuro próximo, de instalaciones de tratamiento de aguas residuales no obstante ser sus habitantes sujetos pasivos del impuesto. Por ello considera razonable y justificado establecer una bonificación a los sujetos pasivos en las entidades de población que no dispongan de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, exigiendo en todo caso como requisito que viertan sus aguas residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública.

En relación con el reproche de arbitrariedad en sentido estricto (art. 9.3 CE), la jurisprudencia del Tribunal parte de la premisa (ATC 20/2015, de 3 de febrero, FJ 5) de que «la calificación de ‘arbitraria’ dada a una ley exige una cierta prudencia, toda vez que es la ‘expresión de la voluntad popular’, por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas, centrándose ‘en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias’ (STC 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4, y ATC 123/2009, de 30 de abril, FJ 8)». De manera que, conforme declara la STC 100/2015, de 28 de mayo, FJ 5, «no corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación (STC 156/2014, FJ 6)».

En cuanto a la articulación de beneficios fiscales (tanto exenciones como bonificaciones) y su relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad, el Tribunal tiene declarado que «aunque todo beneficio fiscal... supone una quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria, al neutralizar todo o parte de la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho revelador de capacidad económica, sin embargo, hemos considerado que esa quiebra es constitucionalmente válida “siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen”» (entre otras, STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 4).

El sistema de bonificaciones que cuestionan los recurrentes debe situarse tanto en el contexto del proceso de implantación de instalaciones de saneamiento y depuración de las aguas en la Comunidad Autónoma de Aragón, como en el de los distintos factores que el legislador puede tomar en consideración a la hora de articular y modular un impuesto como el que aquí se analiza.

Como declara la exposición de motivos de la Ley de aguas y ríos de Aragón, mediante el impuesto sobre la contaminación de las aguas, «los usuarios contribuyen a los costes de los servicios del ciclo del agua, especialmente a los gastos de inversión y de explotación de los sistemas de saneamiento y depuración, buscando incentivar el ahorro de agua, e incluyendo factores de criterio social en su facturación». En consecuencia, se articula como un instrumento para aplicar el «principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y sociales del recurso, de conformidad con lo establecido en la legislación de aguas», al que debe atender la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón conforme al artículo 79 de la misma ley. Dicho principio, consagrado en primer término en el artículo 9 de la Directiva marco de agua y que recoge también el artículo 111 bis, del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, exige que las administraciones públicas competentes establezcan los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales. No obstante, ambas disposiciones también prevén que en la aplicación de este principio puedan tener en cuenta «las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas siempre y cuando

ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos». De modo que su aplicación puede modularse para atender a diversos intereses públicos.

En este caso el legislador autonómico contempla la posibilidad de que se establezcan por ley bonificaciones más altas en los municipios más pequeños, de menos de 200 habitantes, en relación con los cuales no se ha priorizado la implantación de sistemas de depuración en los planes autonómicos para el tratamiento de aguas residuales, entre otras razones por su menor impacto en la contaminación de las aguas. También ha previsto que puedan otorgarse bonificaciones más reducidas a aquellos municipios que cuenten con una población igual o superior a 200 habitantes y que, contribuyendo igualmente al sistema como sujetos pasivos, no dispongan aún en su término municipal de instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales. Estas previsiones no pueden calificarse de irrazonables si se tiene en cuenta que, por una parte, dichos municipios no han sido beneficiarios directos de medidas de inversión o fomento a cargo de dicho impuesto con la finalidad de proveer a la financiación de dichos servicios; y que, por otra, conforme al artículo 10 de la Ley de aguas y ríos de Aragón, tienen la obligación de garantizar, por sí mismos o a través de las comarcas, la prestación de servicios de saneamiento y depuración acordes y adecuados técnica y económicamente, en los términos que precisa el artículo 64 de la misma ley, con los consiguientes costes de inversión, mantenimiento y explotación de los servicios a su cargo.

Por lo que respecta a Zaragoza, en donde se ubica más de la mitad de la población total de la Comunidad Autónoma de Aragón, la exposición de motivos de la Ley 2/2016 afirma que el motivo que justifica las bonificaciones es el de que, «dado que conserva su autonomía de gestión y financiera, es neutra para el sistema general de la Comunidad Autónoma; es decir, es una situación plenamente equiparable a la de los municipios carentes de sistemas de depuración». La bonificación responde de este modo al hecho de que dicho municipio que construyó, con sus propios medios, su actual sistema de depuración, mantiene la gestión de este a cargo de la tasa municipal sobre la prestación del servicio de depuración y es por ello, en palabras del legislador aragonés, «neutro» en el sistema del impuesto autonómico. Por otra parte, al igual que los municipios que no disponen aún de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, no ha sido destinatario de medidas de fomento para implantar y gestionar su sistema de depuración a cargo del impuesto sobre contaminación de las aguas. En este caso, no obstante, la bonificación se configura como una vía por la que se reconoce el esfuerzo realizado en dicho municipio para la financiación y gestión de su sistema de depuración. En definitiva, el artículo 82 y la disposición adicional séptima evidencian que las bonificaciones atienden a supuestos y causas distintas, cuyo denominador común es el de referirse a municipios que no son receptores directos de medidas de financiación a cargo del impuesto.

Teniendo en cuenta estos criterios y factores, no puede concluirse que los preceptos cuestionados vulneren el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues el legislador autonómico ha optado por atender a diversas consideraciones de orden económico, social y de población a la hora de establecer el sistema de bonificaciones, las cuales no puede decirse que carezcan de toda justificación razonable.

En consecuencia, es procedente desestimar el segundo motivo de inconstitucionalidad.

6. Examen del tercer motivo de impugnación (vulneración del principio de seguridad jurídica). El tercer motivo que aducen los recurrentes es la vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima contenidos en el artículo 9.3 CE por cambio radical del modelo de participación de los municipios con depuradoras construidas y mantenidas a su exclusiva costa por actos legislativos y ejecutivos en sentido contrario.

A juicio de los recurrentes, la última modificación de la Ley de aguas y ríos de Aragón habría dado un giro radical a la regulación del impuesto sobre la contaminación de las aguas, pasando de un régimen convenido con los municipios -en particular con el de Zaragoza-, a un sistema general que no tiene en cuenta situaciones como el esfuerzo inversor, la posición geográfica o la carga contaminante de cada localidad, y que establece bonificaciones ligadas a la existencia o no de instalaciones de depuración. Argumenta que este cambio radical, sin que se justifique ni responda a los principios medioambientales europeos, representa una vulneración del principio de seguridad jurídica, proscrita en el artículo 9.3 de la Constitución.

Los letrados autonómicos rechazan que pueda afirmarse que se ha producido tal cambio radical, habida cuenta de la evolución de la legislación autonómica desde la aprobación de la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón; sostienen que el Ayuntamiento de Zaragoza no puede desconocer la incorporación de este municipio al sistema general de Aragón, pues ya lo estaba desde el año 2008, y que en todo este tiempo han sido varios los intentos dirigidos a hacer esa incorporación efectiva mediante la negociación y suscripción de un convenio sin que ninguno de los intentos llevados a cabo fructificara finalmente.

En relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, el Tribunal ha declarado que no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal (STC 126/1987, FJ 11), y que los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima no «permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3)», ni «tampoco garantiza[n] ... que en todo caso las modificaciones legislativas que se efectúen deban realizarse de modo que sean previsibles para sus destinatarios» (ATC 84/2013, de 23 de abril, FJ 3). Finalmente, la jurisprudencia señala que la pretendida lesión de la seguridad jurídica es una cuestión que solo puede resolverse caso por caso, teniendo en cuenta, de un lado, el grado de retroactividad de la norma y, de otro, las circunstancias que concurran en cada supuesto (SSTC 126/1987, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11; 234/2001, FJ 10; 116/2009, FJ 3, y 181/2016, de 20 de octubre, FJ 4).

Las disposiciones cuestionadas por los recurrentes en este caso implican, ciertamente, una modificación respecto del régimen anterior, en cuanto a la modalidad de aplicación del impuesto a Zaragoza. Antes de las modificaciones operadas por el apartado sexto del artículo 5 de la Ley 2/2016 en la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, se preveía la concreción de la aportación de dicho municipio en concepto de impuesto mediante convenio, de manera que se tuviera en cuenta el esfuerzo inversor realizado por dicho municipio para la construcción, mantenimiento y explotación en el mismo de instalaciones de depuración de aguas residuales. Dicho régimen paccionado se ha sustituido por la aplicación directa del impuesto al municipio de Zaragoza «a partir del 1 de enero de 2016, con las especialidades previstas en esta Ley» (apartado segundo de la disposición adicional séptima). Estas especialidades son, fundamentalmente, la compatibilidad del impuesto con la tasa municipal por depuración y la aplicación de un nuevo sistema de bonificaciones específico para dicho municipio. A su vez, la nueva disposición transitoria sexta estableció que las bonificaciones previstas para el municipio de Zaragoza en la disposición adicional séptima (del 60 por 100) serían de aplicación a partir del 1 de enero de 2017, y que durante el año 2016 se aplicaría una bonificación más elevada (del 70 por 100).

Los recurrentes no precisan qué expectativas legítimas de los contribuyentes afectados podrían entenderse amparadas por la normativa ahora modificada. Sus alegaciones se limitan a reclamar el reconocimiento del esfuerzo inversor hecho por el municipio de Zaragoza antes de la implantación del impuesto sobre la contaminación de las aguas, y para la gestión de su actual sistema de depuración. En la economía de la ley, sin embargo, aquel esfuerzo no puede reputarse exento de reconocimiento, dadas las especialidades que establece para dicho municipio la disposición adicional séptima en los términos ya expuestos.

En definitiva, no sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con la jurisprudencia constitucional considerar contrario al principio de seguridad jurídica el cambio normativo que impugnan los recurrentes, por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles dentro de la Constitución.

En consecuencia, es procedente desestimar el tercer motivo de inconstitucionalidad y, con ello, el recurso interpuesto.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.