



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX**  
**(Zamora)**

**Asunto: Tasas por la prestación de los servicios / actividades culturales / empadronamiento**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1023/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que con motivo de la celebración de las fiestas patronales se realizan actividades culturales de diversa índole organizadas por esa Entidad local.

Según manifestaciones del autor de la queja, el Ayuntamiento cobra *“unas tasas diferentes para los usuarios por el mero hecho de estar empadronados o no empadronados en el municipio”*.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“El Ayuntamiento de XXX informa que desde hace más de una década se llevan realizando diferentes actividades culturales, todas ellas muy exitosas para la gran mayoría de los vecinos, en ciertas actividades culturales para conocer el número de participantes se les pide un pequeño donativo (no Tasa). Este donativo se reinvierte en la actividad, en la medida de lo posible, no pasando nunca por las arcas municipales (ni fiscalizando dichos donativos), ya que la recaudación de los importes se realiza por parte de la Comisión de fiestas (ajena a los trabajadores, Alcalde y Concejales de este Ayuntamiento)*



*Estos donativos, y como no puede ser de otra forma, no son iguales para todos los participantes, pagando menos los vecinos que los forasteros puesto que el dinero para el pago de las actividades culturales sale de los impuestos de estos vecinos. Cuando se dice forasteros se hace referencia a vecinos de otras localidades que vienen a participar. Esto genera más gastos que entendemos que los vecinos del pueblo no tienen por qué acarrear con ellos ya que son los vecinos los que pagan aquí sus impuestos municipales”.*

A la vista del informe, se dio traslado del contenido mismo para alegaciones al firmante de la queja, el cual dentro del trámite concedido manifestó:

«**PRIMERA.-**

(...)

*Que el Precio-Tasa que se pide para acceder al disfrute de dichas actividades es de carácter obligatorio ya que con el pago se da un ticket-recibo que permite el acceso a la actividad, nunca ha sido un Donativo de carácter voluntario. Es un Precio-Tasa obligatorio para acceder a la actividad o servicio. El pago de ese Precio-Tasa es obligatorio para acceder al disfrute de dicha actividad no como en el caso de un Donativo que sería una dádiva, regalo, cesión,... sin esperar nada a cambio, de carácter voluntario.*

*SEGUNDA.- Que estas actividades siempre han sido organizadas por el Ayuntamiento, se puede comprobar en los carteles expuestos por el pueblo anunciando dichas actividades y en el programa de fiestas que buzonea el Ayuntamiento, siempre pone Organiza Ayuntamiento de XXX, en ningún caso pone ninguna Comisión de Fiestas (No hay constancia de que en estos años haya existido ninguna Comisión de Fiestas ni de quienes la conformaban).*

(...)

*Que solo el Ayuntamiento tiene acceso al padrón municipal para saber quién paga un Precio-Tasa u otro según este o no empadronado.*

*TERCERA.- Tanto los vecinos empadronados como no empadronados contribuyen a las arcas municipales con diferentes impuestos como IBI, (...).*

*CUARTA. - Que el Ayuntamiento de XXX en estas alegaciones primero certifica que este dinero recaudado “no pasando nunca por las arcas municipales (ni fiscalizando dichos donativos), ya que la recaudación de los importes se realiza por parte de la Comisión de fiestas (ajena a los trabajadores, Alcalde y Concejales de este Ayuntamiento)”, y posteriormente certifica que “el dinero para el pago de las actividades culturales sale de los impuestos”.*



*Es decir que según el Ayuntamiento de XXX cede el padrón municipal a personas ajenas (necesario para que puedan cobrar un precio distinto a empadronados y no empadronados) para recaudar un dinero de unas actividades que ni recauda ni organiza ni fiscaliza y que sin embargo asume su pago pues certifica que el dinero para pagar sale de las arcas municipales.*

*(...)*»

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

Primero.- Por el Ayuntamiento de XXX “desde hace más de una década se llevan realizando diferentes actividades culturales, (...), en ciertas actividades culturales para conocer el número de participantes se le pide un pequeño donativo (no Tasa). Este donativo se reinvierte en la actividad, en la medida de lo posible, no pasando nunca por las arcas municipales (ni fiscalizando dichos donativos), ya que la recaudación de los importes se realiza por parte de la Comisión de fiestas (ajena a los trabajadores, Alcalde y Concejales de este Ayuntamiento).

Estos donativos, (...), no son iguales para todos los participantes, pagando menos los vecinos que los forasteros puesto que el dinero para el pago de las actividades culturales sale de los impuestos de estos vecinos (...). Esto genera más gastos que entendemos que los vecinos del pueblo no tienen por qué acarrear con ellos ya que son los vecinos los que pagan aquí sus impuestos municipales”.

Segundo.- Resulta acreditado en el expediente que en los carteles anunciadores de las actividades, a que ha tendido acceso esta Defensoría, figura la palabra “precio”, así como que el lugar para apuntarse es ese Ayuntamiento.

Tercero.- Como afirma el firmante de la queja, “solo el Ayuntamiento tiene acceso al padrón municipal para saber quién paga un Precio-Tasa u otro según este o no empadronado”.

A este propósito conviene recordar que el Padrón municipal de habitantes, regulado por la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL), se concibe como un registro administrativo donde constan los datos de los vecinos de un municipio. Estos datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

La Agencia Española de Protección de Datos considera que la expresión “*datos del Padrón municipal*” que se emplea en el artículo 16.3 de la LRBRL se refiere únicamente a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón municipal: la determinación del domicilio o residencia habitual de los



ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio.

La comunicación de datos del Padrón municipal queda limitada por el citado artículo 16.3 de la LRBRL a las Administraciones públicas, por lo que atendiendo al principio de legitimación de datos del artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), en este caso, únicamente cabría el consentimiento del afectado para el acceso a los datos del padrón.

Es necesario recordar también que el art. 53.3 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, dispone que los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (en la actualidad Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la actualidad Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Una vez aclarado lo anterior, debemos volver al objeto principal del caso que nos ocupa, que no es otro que determinar, con los datos de que disponemos, que independientemente de la denominación que ese Ayuntamiento le dé a las cantidades que recauda para la realización de diferentes actividades culturales (donativo), estos no pueden tener otra naturaleza jurídica que la de precio público.

En efecto, así cabe deducirlo del contenido de la propia información facilitada por esa Entidad local, pues si bien en un primer momento se indica que las cantidades recaudadas no pasan nunca por las arcas municipales, a renglón seguido se añade que **“el dinero para el pago de las actividades culturales sale de los impuestos de estos vecinos”**. Resulta pues contradictorio que el Ayuntamiento diga que no recauda y, sin embargo, sea quien paga las actividades culturales.

Siendo esto así, sobre esta cuestión esta Procuraduría ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, considerando que a día de hoy no resulta ajustada a derecho la diferenciación entre personas empadronadas y no empadronadas en relación con los tributos y precios públicos municipales.

En nuestras resoluciones, sobre la base de los argumentos que se incorporan en la presente resolución, venimos manteniendo que considerar el empadronamiento como criterio para hacer distinciones en los tributos municipales o en otros ingresos de derecho



público contradice el principio de igualdad que se encuentra recogido en diversos artículos de la Constitución: el artículo 1 proclama que la igualdad es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español; el artículo 9 encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva; el artículo 14 establece que los españoles son iguales ante la ley *“sin que pueda prevalecer discriminación alguna”*; el artículo 31 menciona el principio de igualdad como uno de los que han de moldear y garantizar la cualidad de *“justo”* en el sistema tributario; y el artículo 139, atendiendo a la organización territorial de España, establece en su apartado 1 que *“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”*.

Descendiendo al nivel de legislación ordinaria que, a nuestros efectos resultan de mayor interés, debemos recordar que el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), bajo la denominación *“Reserva de ley tributaria”*, dispone que se regularán en todo caso por ley: *“d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”*.

El artículo 18 de la LGT añade que *“el crédito tributario es indisponible salvo que la ley establezca otra cosa”*, es decir, ni la propia administración puede disponer, condonar o establecer exenciones del crédito tributario, ni puede disponer de él.

Es la ley la que exime o la que autoriza que se exima. Fuera de estos supuestos no cabe la exención, aclarando el artículo 14, por si hubiera alguna duda, que *“no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales”*.

Estas normas establecen claramente que los beneficios fiscales solo pueden establecerse por Ley. En el caso de las entidades locales tenemos dos supuestos distintos:

- Los beneficios fiscales obligatorios que son los establecidos por la Ley y que las entidades locales se tienen que limitar a aplicar.

- Los beneficios fiscales potestativos que son aquellos en los que la Ley posibilita que las entidades locales a través de las ordenanzas fiscales puedan establecerlos en su respectivo municipio.

En consonancia con lo anterior, el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), establece que:

*“1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes*



del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

2. *A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa”.*

Así, el artículo 9.1 del TRLRHL, señala que no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales. No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la Ley.

En un sentido parecido se pronuncia el mismo texto legal, cuando refiriéndose a los precios públicos en su artículo 44, dispone:

*“Artículo 44 Cuantía*

*1. El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.*

*2. **Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior.** En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera”.*

Por su parte, la Ley 8/1989, de 13 de abril, que regula el régimen jurídico de las tasas y precios públicos, en su artículo 8 establece el principio de capacidad económica, de forma que en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas, sin perjuicio de lo cual, no se admitirá, en materia de tasas, beneficio tributario alguno, salvo a favor del Estado y los demás Entes públicos territoriales o institucionales o como consecuencia de lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales -artículo 18-.

En este orden de cosas, el artículo 24.2 del TRLRHL, al regular la cuota tributaria establece que, en general, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. El párrafo 4 de dicho artículo prevé que para la determinación de la cuantía de las tasas *“podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”*. **E igualmente es aplicable el mismo criterio a los precios públicos, pues aunque no existe una previsión expresa, como en el caso de las**



**tasas, la redacción del artículo 44 de la norma indicada, anteriormente citado, parece propiciarlo.**

Por lo tanto, ya en una primera aproximación, la regulación legal nos lleva a inferir que no cabe establecer una tasa o un precio público distinto para residentes y no residentes; por lo que ha de concluirse la ilicitud del establecimiento de mayores tarifas para los no empadronados, cualquiera que sea el servicio que se preste.

Dicho principio viene también consagrado en el artículo 150 del Decreto de 17 de junio 1955, que aprobó el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, si bien prevé en su apartado segundo que, no obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles.

Considerando, pues, el principio de igualdad tarifaria de los servicios públicos municipales para todos los que reciben las mismas prestaciones -modulado, en su caso, por el principio de capacidad económica-, y sometido, en el ámbito de los beneficios fiscales, bonificaciones y exenciones a lo expresamente previsto en las normas con rango de ley, no cabe sino concluir que en el presente caso la diferenciación que se hace por ese Ayuntamiento, en el caso que nos ocupa, del precio público por las actividades que organiza, con base en el empadronamiento de los usuarios, no se halla ajustada a las previsiones legales, en tanto implica la lesión del contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, esto es, el derecho de igualdad ante la Ley, previsto en el artículo 14 de la Constitución Española.

A nivel jurisprudencial, y dejando aparte anteriores pronunciamientos de los tribunales en este sentido, y que no vamos a reiterar por ser suficientemente conocidos, el Tribunal Supremo, en su muy reciente sentencia n.º 1064/2023, de 20 de julio, ECLI:ES:TS:2023:3567, ha establecido que **“Un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas”**.

Por otra parte, la Sala analiza el efecto de la bonificación en el principio de igualdad ante la Ley, señalando al respecto que *«el Tribunal Constitucional ha declarado que impone al Legislador y a quienes aplican la Ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con **prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable**; de modo que “para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente,*



por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al Legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente” ( SSTC 75/83, de 3 de agosto, ECLI:ES:TC:1983:75, y 308/1994, de 21 de noviembre, rec. 2052/1991, ECLI:ES:TC:1994:308).

Más en concreto, como expone la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2015, de 27 de abril, ECLI:ES:TC:2015:77, desde la perspectiva del legislador o del poder reglamentario, **el principio de igualdad “impide que puedan configurarse los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria».**

Añade el Tribunal Supremo que “Desde la perspectiva tributaria que analizamos no cabe admitir como premisa, que una persona empadronada pueda ser tratada de forma distinta a una persona que no lo está”.

En el mismo sentido indica que “en el ámbito de las tasas, basadas en el principio de equivalencia, no hay que olvidar que el art. 24.4 TRLRH sólo permitiría la modulación de sus cuotas tributarias en atención a la capacidad económica de los obligados (a lo que es ajeno el criterio del empadronamiento)”. Sin embargo, tal y como señala el Tribunal Supremo, **“la motivación económica se encuentra ausente en el presente recurso de casación, toda vez que el argumento que al respecto se ofrece -que las personas empadronadas contribuirían por una doble vía al sostenimiento del servicio (abono de las tasas y contribución mediante el pago de los impuestos municipales)- no puede ser acogido, ante la circunstancia de que los no empadronados también pueden estar sometidos a los tributos locales”.**

Por tanto, señala la sentencia **“no cabe advertir que el empadronamiento se erija en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar la diferencia entre los usuarios de las instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales a la hora de abonar la tasa correspondiente”.**

No obstante lo anterior, y aunque el Tribunal realiza una delimitación preliminar al objeto de señalar que la ordenanza municipal establece que se trata de una tasa, y que no se ha discutido tal naturaleza, por lo que podría haber sido diferente la resolución si se hubiera tratado de precios públicos o incluso de precios privados, si quien prestase el servicio fuese un ente privado a través de una concesión, a lo que añade que **el artículo 44 del TRLRHL, en relación con los precios públicos, permite establecerlos por un importe menor al coste real de la actividad sobre la base de determinadas razones (sociales, benéficas, culturales o de interés público) que así lo aconsejen;** esta



Defensoría considera que no concurren en el supuesto analizado ninguna de estas circunstancias, por lo que, aun tratándose de un precio público, considerando todo cuanto se ha argumentado y dado que el único criterio que se ha tenido en cuenta para establecer esta diferenciación en los precios a cobrar por las actividades organizadas por esa Entidad local es el empadronamiento o no en el Municipio de XXX, dicha diferenciación de precios no es ajustada a Derecho.

De todo lo expuesto no cabe sino concluir que el empadronamiento o no en ese municipio de XXX, por sí solo, no es una circunstancia con relevancia jurídica suficiente para establecer un trato diferenciador. Por tanto, diferenciar entre personas empadronadas y no empadronadas, en relación con la cuantía de los precios públicos establecidos, debe ser considerado no ajustado al ordenamiento jurídico.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA:** Que por esa Administración se tenga en consideración que, en todo caso, la comunicación de datos del Padrón municipal queda limitada por el artículo 16.3 de la LRBRL a las Administraciones públicas, en los términos *ut supra* referidos.

**SEGUNDA:** Que por el Ayuntamiento de XXX, en base a los argumentos contenidos en el cuerpo de este documento, se proceda a determinar en los precios públicos que pueda establecer una tarifa única y común para todos los usuarios de los servicios que se presten por esa Entidad local, con independencia de su lugar de empadronamiento, dejando a salvo la posibilidad de modular su importe en función de la concurrencia de circunstancias ajustadas a lo previsto en las normas vigentes, según se ha dejado constancia en la presente Resolución.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López