



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE GUARDO
ILMO. SR. ALCALDE
PASEO AYUNTAMIENTO, 6
34880 GUARDO
(PALENCIA)

Asunto: Precio público por la prestación de los servicios de piscina climatizada municipal / disconformidad por la diferenciación entre empadronados y no empadronados

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 **608/2024**, 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 por D^a XXX, se había dirigido, con fecha XXX, un escrito manifestando su desacuerdo con el cobro de tarifas diferentes en razón del empadronamiento o no en ese municipio, en relación con el precio público por el uso de la piscina climatizada municipal.

Según manifestaciones del autor de la queja, esta discriminación no resulta ajustada a derecho, por lo que debe ser eliminada. También añade, que hasta el momento no se había recibido contestación alguna al escrito presentado.

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 comunicaba, por lo que a la resolución de esta queja interesa, lo siguiente:

1º.- Que en la Ordenanza por la que se regula el precio público por utilización de las instalaciones municipales de piscina climatizada y spa municipal, aprobada por el Ayuntamiento de Guardo, se discrimina en sus tarifas por razón del empadronamiento o no en ese municipio.

2º.- Se añadía textualmente:



«Es importante señalar en primer término que el servicio prestado por la piscina municipal se fija a través de PRECIO PÚBLICO. La definición del precio público se establece en el artículo 47 de Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en adelante TRLHL, y se realiza en términos negativos, es precio público lo que no es tasa por actividades y servicios. “Las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de esta ley”. La diferencia entre ambas figuras estriba en que en el precio público la relación es voluntaria para quién lo paga, mientras que en la tasa el ingreso es coactivo, como corresponde a un tributo.

Además, en el precio público, el servicio o la actividad pública realizada también se presta por el sector privado, no hay monopolio de hecho de la Administración, y su solicitud es voluntaria.

Por todo ello se desprende que:

1º) Los precios públicos no son tributos (tasas, contribuciones especiales e impuestos).

2º) En los precios públicos la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien los paga.

3º) El establecimiento y modificación de los precios públicos son actos administrativos.

4º) No obstante lo anterior, no hay inconveniente alguno en que los precios públicos sean establecidos y regulados mediante Ordenanzas, las cuales obviamente no tendrán naturaleza fiscal.

Asimismo, respecto a los precios públicos, el artículo 44.1 TRLRHL determina que el importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.

*Añadiendo el apartado 2º del citado precepto que **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. (La negrita es nuestra)*

Por tanto, se admiten importes bonificados en los precios públicos cuando puedan acreditarse en el expediente la existencia de razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen. Porque la regla general viene



establecida en el artículo 44.1 del TRLRHL, según el cual el (*La negrita y el subrayado es nuestro*):

“importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada”, siendo la excepción la posibilidad de que los precios públicos sean inferiores al coste del servicio, es decir, que existan bonificaciones o exenciones en el precio público

Por todo lo expuesto los precios públicos participan de una naturaleza distinta de las Tasas”.

3º.- Finalmente, se constataba que por ese Ayuntamiento se había dado contestación al escrito que le había sido dirigido por D.^a XXX.

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.- Ha sido confirmado que en la Ordenanza por la que se establece el precio público por utilización de las instalaciones municipales de piscina climatizada y spa municipal, aprobada por el Ayuntamiento de Guardo, se discrimina en sus tarifas por razón del empadronamiento o no en ese municipio.

Segundo.- Por esa Administración se viene a afirmar que *“respecto a los precios públicos, el artículo 44.1 TRLRHL determina que el importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.*

*Añadiendo el apartado 2º del citado precepto que **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.** (La negrita es nuestra)*

Por tanto, se admiten importes bonificados en los precios públicos cuando puedan acreditarse en el expediente la existencia de razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen”.

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.



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 el establecimiento de tributos y tampoco de precios públicos municipales.

En nuestras resoluciones, sobre la base de los argumentos que se incorporan en la presente, venimos manteniendo que considerar el empadronamiento como criterio para hacer distinciones en los tributos municipales, o en otros ingresos de derecho público, es contrario al principio de igualdad que se encuentra recogido en diversos artículos de la Constitución: el artículo 1, que proclama que la igualdad es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español; el artículo 9, que 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, cuando establece que los españoles son iguales ante la ley *“sin que pueda prevalecer discriminación alguna”*; el artículo 31, al referirse al principio de igualdad como uno de los que han de moldear y garantizar la cualidad de *“justo”* en el sistema tributario; y finalmente el artículo 139, en la medida en que considerando 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 especial 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 particular, en el caso de las entidades locales se contemplan 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 ese sentido, 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, dispone 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 similar 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-.



Como parte de la regulación, el artículo 24.2 del TRLRHL, al referirse a 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 resulta 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 lo propicia.

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 ausencia de fundamento para establecer mayores tarifas para los no empadronados, cualquiera que sea el servicio que se preste.

De la anterior normativa obtenemos como primera consecuencia que debemos de partir del principio de igualdad tarifaria de cada servicio público municipal para todos los que reciben las mismas prestaciones.

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.

El Tribunal Supremo, con fecha 12 de julio de 2006, se pronunció en un supuesto similar al presente (si bien se trataba de la tasa por el suministro de agua potable) poniendo de manifiesto que la diferencia de trato que provocaba la modificación de la tarifa en función del empadronamiento no es un criterio jurídicamente asumible, ni conforme a derecho toda vez que *“el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece el principio de igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios. Es cierto que el apartado dos de dicho precepto permite fijar tarifas reducidas o bonificadas, en beneficio de sectores personales económicamente débiles, pero en este uso no se aprobó subvención alguna en materia de tarifas de agua, sino que se estableció la tarifa de consumo doméstico para las viviendas o alojamientos de carácter habitual y permanente en los casos en que los titulares de los contratos figurasen empadronados en el municipio, con independencia de que fueran o no titulares de una o más viviendas, incluyendo, en cambio, dentro del consumo industrial no sólo el servicio prestado a cualquier actividad industrial, comercial, profesional o artística, sino además el prestado a viviendas destinadas a segunda residencia cuyos titulares no figurasen empadronados en el Municipio, diferencia de trato totalmente artificiosa e injustificada, por no venir fundada en un criterio objetivo y razonable de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados”*.



También el Tribunal Supremo, en Sentencia de 12 de mayo de 2000, interpretó este artículo en conexión con el artículo 14 de la Constitución señalando que *“el artículo 150 RSCL requiere para que el término comparativo sea válido que se den las mismas circunstancias y, de otra, el derecho fundamental lo que prohíbe es la discriminación consistente en una diferencia de trato que no esté fundada en un criterio jurídicamente asumible”*. Por tanto la desigualdad de trato ante una misma situación exige una justificación objetiva y razonable, (SSTC 8/1986, de 21 de enero, 19/1987, de 17 de febrero, 150/1990, de 4 de octubre y 54/1993, de 15 de febrero).

De igual forma, la STS de 14 de noviembre de 2012 viene a admitir los planteamientos de la Sala de instancia que considera que la Corporación municipal carece de facultades para establecer exenciones y bonificaciones tributarias en base al principio de reserva de Ley, y que el simple hecho de empadronarse en un municipio determinado no puede constituir objeto de subvención alguna, por lo que más bien hay que calificarlo como de una exención o bonificación encubierta.

Concretamente, sobre este mismo asunto el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho a la igualdad ante la Ley 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”* (STC 75/83). Añadiéndose que *“las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, al fin perseguido. **Tan contraria a la igualdad es, por tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad**”* (STC 209/88).

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 en la



Ordenanza reguladora, anteriormente citada, del precio público por la prestación de servicios y utilización de la piscina climatizada y el spa municipal, con base, exclusivamente, 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.

En esta línea jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de marzo de 2002, con amparo en la doctrina del Tribunal Constitucional que declara que el derecho a la igualdad ante la Ley impone al legislador y a los aplicadores de 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, estima el recurso presentado frente al Ayuntamiento de Val de Santo Domingo (Toledo) en materia de tasa por servicios funerarios, acordando la devolución al recurrente del ingreso indebido y declarando la nulidad de pleno derecho del precepto de la ordenanza que fija tarifas distintas para las personas empadronadas y no empadronadas en el municipio con la siguiente motivación jurídica (FJ 5º y 6º):

“Y en este sentido la conclusión a que nos conduce el examen de la normativa anterior, en relación con los presupuestos fácticos del caso concreto, es la de estimar el recurso contencioso-administrativo entablado contra el acto presunto del Ayuntamiento demandado, por incurrir la regulación de la Ordenanza Municipal (en concreto, su art. 6) en la nulidad absoluta, radical y de pleno derecho del art. 62.1.a) de la Ley 30/92, de 26 Nov., de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desde la constatación de que lesiona el contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, el de igualdad ante la ley del art. 14 de nuestra Ley de leyes.

Efectivamente, no encontramos - ya sabemos que tampoco la ofrece la Corporación Local demandada - explicación alguna razonable para que un criterio de determinación de la cuota tributaria pueda ser el hecho de que estuviera empadronada o no en la localidad la persona que acaba de fallecer; más bien parece, desde luego, que se quiere primar (beneficio fiscal sin cobertura legal alguna que nos conste) el dato del empadronamiento en el pueblo, que ni siquiera hablamos de la residencia efectiva en el mismo, o de la estancia real durante una serie de años. Ello no puede amparar una regulación como la descrita, sin que nos consten circunstancias excepcionales de tipo alguno, que pudieran salvar la presunción de validez de los actos administrativos (art. 57.1 de la ley 30/92); ésta, sin embargo, se ve ampliamente desvirtuada desde la consideración de que el dato solo del empadronamiento anterior no puede fundamentar una discriminación en materia tributaria como la examinada, que atenta contra el principio constitucional de igualdad ante la ley. Sin que, para terminar, revele el



empadronamiento una significación especial en cuanto a una mayor o menor capacidad económica -que sí podría ser un criterio válido, como acabamos de ver- ni desde luego tenga nada que ver con el coste real o previsible del servicio prestado por la Corporación, idea rectora en la figura jurídico-tributaria de la tasa.

Ello nos mueve a (...) declarar la nulidad de pleno derecho del precepto de la Ordenanza tan citado”.

También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 12 de abril de 2002 anuló la Ordenanza del Ayuntamiento de Santiago de Compostela por la que se establecía, en este caso, un precio público por la prestación del servicio de matrimonio civil fijando una cuota doble para los contrayentes no empadronados respecto a los empadronados, por considerar que siendo el principio de igualdad el que inspira también el sistema tributario, las diferencias de tarifas no pueden implicar discriminación por razón de la condición de empadronamiento, y ello porque la discriminación solo estaría justificada en el principio de capacidad económica de quienes han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Posteriormente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 29 de abril de 2013 ha anulado la ordenanza fiscal reguladora de la prestación de servicios por el patronato deportivo municipal del Ayuntamiento de Siero, en cuanto establecía cuotas distintas de las tasas para usuarios de las instalaciones deportivas, entre empadronados y no empadronados, con esta argumentación (FJ 4º):

“(...) teniendo en cuenta que el principio de igualdad es el que impera el sistema tributario, puesto que desde el art. 1.1 hasta el 139.1, pasando por los art. 14 y 92 CE, la conclusión a la que necesariamente se ha de llegar es la de que las diferencias de trato no pueden implicar discriminación por razón de la condición de empadronamiento resultando ello únicamente factible en el principio de capacidad económica de quienes han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, como señala el art. 31.1 y 2 de la Constitución, cosa ésta que no cabe justificar, tal y como se pretende, ni en el déficit del servicio ni en el hecho de abonar los vecinos de Siero los correspondientes impuestos municipales, por no guardar ello relación directa con el referido criterio de capacidad económica; es por todo ello, unido a la circunstancia de que, conforme dispone el art. 9 del Real Decreto legislativo 2/2004 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en los tributos locales no pueden reconocerse más beneficios fiscales en las correspondientes Ordenanzas que los expresamente previstos por la Ley, lo que aquí no acontece, decimos que, por todo ello, procede estimar el presente recurso y ello por entender, finalmente, que resulta de aplicación la doctrina que se contiene en la importante sentencia del Tribunal Supremo de 12 de agosto de 2006, citada por la demandante”.



En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de marzo de 2021, declaró “*disconforme a derecho y, en consecuencia, anulamos, la modificación de las ordenanzas fiscales referidas al epígrafe k), tasas correspondientes a instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, y específicamente los abonos deportivo ordinario, del balneario Agorrosín y deportivo completo, en la medida en que se bonifica en un 30% las tarifas a pagar por los empadronados en el municipio de Bergara*”.

Sobre el mismo supuesto planteado en el expediente que ahora resolvemos, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en la reciente Sentencia 1/2023, de 9 de enero de 2023, declara en su fundamento de derecho quinto,

«En el caso que examinamos, la ordenanza fiscal establece una bonificación de un precio público en razón de si el usuario del servicio público está empadronado o no en el municipio.»

En efecto, el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece el principio de igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios. Es cierto que el apartado dos de dicho precepto permite fijar tarifas reducidas o bonificadas, en beneficio de sectores personales económicamente débiles, pero en este caso no se aprobó bonificación alguna por razón de la capacidad económica. Los beneficios fiscales eran solo para los empadronados en el municipio, con independencia de que fueran o no titulares de una o más viviendas frente a aquellos que no figurasen empadronados en el Municipio, diferencia de trato totalmente artificiosa e injustificada, por no venir fundada en un criterio objetivo y razonable de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados. Tal y como estableció, en un asunto similar, el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 14 de noviembre de 2012, rec. casación 697/2010.

En la citada sentencia, se fija el Tribunal Supremo en lo establecido en la sentencia anterior de 12 de julio de 2006, a la que se aferra en nuestro caso el letrado de la administración municipal. Sentencia que dice textualmente: “En definitiva, la diferencia de trato, que era importante, pues los precios del metro cúbico de agua para consumo variaba según fuera consumo doméstico o industrial de 75 pesetas metro a 275 pesetas, se establece en función del empadronamiento, que no es un criterio jurídicamente asumible”.

En nuestro caso, el empadronamiento o no en el municipio era el único criterio observado por el Ayuntamiento para establecer la bonificación fiscal, por lo que es un motivo claramente ajeno a la naturaleza de las causas justificativas incluidas en la jurisprudencia, ya que no atiende al criterio de la capacidad económica de los usuarios del servicio público de piscina, y se debe declarar el artículo 5 de la estudiada



ordenanza nulo por ser contrario al artículo 14 de la CE en relación con el artículo 150 del RSPCL.»

El Defensor del Pueblo mantiene esa misma posición jurídica. A modo de ejemplo, con fecha 10/02/2015, dirigió una resolución al Ayuntamiento de San Martín de la Vega (Madrid) solicitando la modificación de la Ordenanza municipal reguladora de los precios públicos por prestación de servicios en virtud de la cual los empadronados en ese municipio pagaban menos por la utilización de la piscina. La Defensoría fundamentaba su resolución con los siguientes argumentos:

“(…) El contenido del epígrafe G del art. 3º de la Ordenanza nº 1 reguladora de los precios públicos por prestación de servicios, por el que los empadronados en ese Municipio pagan menos por la utilización de la piscina, no es acorde con lo dispuesto en el art. 9 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004) y en el art. 150.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955. Ambos preceptos establecen el principio básico de igualdad de todos los usuarios en las tarifas de los servicios, salvo reducciones que atiendan únicamente a la capacidad económica, como prevé el apartado 2 del citado art. 9.

2ª En principio, todos los usuarios tienen que pagar la misma cantidad por los servicios municipales que utilizan, consecuencia de la igualdad proclamada en el art. 14 en conexión con el 31.1 de la Constitución. Ello no significa uniformidad absoluta, pues se admite el trato diferente -como tarifas reducidas o bonificadas- cuando concurren circunstancias que están legalmente previstas y a favor de sectores económicamente desfavorecidos.

Lo que no cabe es el trato diferente entre personas, categorías o grupos que no se puedan encuadrar en alguno de esos supuestos legales ya que ello daría lugar a una discriminación prohibida por el art. 14 de la Constitución. Cuando algún ciudadano tiene que pagar una tasa o un precio público más elevado por el mero hecho de residir en otro municipio, entonces se vulnera el principio de igualdad (art. 14 en relación con el 19 de la Constitución), pues esa diferenciación está basada en el empadronamiento y no en criterios de capacidad económica.

3ª Con la práctica de cobrar más a los que no están empadronados, se olvida que los poderes públicos deben facilitar y no obstaculizar el ejercicio de las libertades de circulación de personas, bienes y servicios así como las relaciones entre los individuos y grupos sociales en que se integran (art. 9 de la Constitución).

Igualmente se debe tener en cuenta que parte de los ingresos de esa Administración local provienen de los tributos pagados por personas no residentes en el Municipio (por tener vivienda, por realizar ahí sus negocios o los meros visitantes) así como de las participaciones de esa Entidad local en los tributos del Estado y de las



Comunidades Autónomas, entre otros ingresos. Todos estos ingresos también proceden de los tributos pagados por ciudadanos que no residen en ese Municipio.

(...) Esta Institución entiende que si ese Ayuntamiento considera que los residentes deben contar con una preferencia en el uso de los servicios y actividades municipales, ya que son quienes más contribuyen a su sostenimiento, se debería estudiar otra alternativa que fuera conforme con la ley. La solución no puede alcanzarse a través de la diferenciación tributaria basada en el lugar de empadronamiento. “

El Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, desde otro punto de vista y con base en la necesidad de que los beneficios fiscales vengan previstos en una norma con rango de Ley, ha sugerido (ref. queja 040149) al Ayuntamiento de Burriana (Castellón) la conveniencia de modificar la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios de actividades deportivas y uso de instalaciones, al objeto de que en la determinación de la cuantía de las tasas no se tenga en cuenta el criterio del empadronamiento en Burriana y sí, en cambio, criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.

La Resolución 198/2007, de 25 de octubre, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, admite que los recursos económicos de las entidades locales se nutren principalmente de los tributos, tasas y precios públicos que periódicamente satisfacen los vecinos empadronados, pero ello no es motivo suficiente para establecer una diferencia en el precio de los abonos. En este sentido, el Defensor navarro apreció, una vez valorada la información facilitada por el Ayuntamiento, que no se acreditó una circunstancia o dato adicional de los que se pudiera deducir un fundamento con relevancia jurídica suficiente legitimador de un tratamiento distinto para empadronados y no empadronados. Por ello, se recomendó al Ayuntamiento objeto de la queja que procediera a revisar la Ordenanza municipal reguladora de las tasas por utilización de las instalaciones deportivas municipales, de manera que no estableciese diferencias de trato a los usuarios de dichos servicios que impliquen discriminaciones no justificadas.

El Justicia de Aragón, en la Sugerencia DI-1178/2010-5, abunda en la misma línea al señalar que *“De esta manera, en el caso de que la prestación económica exigida al ciudadano por los servicios municipales prestados se configure como una tasa -lo que aquí ocurre en el supuesto del pago de nichos, regulado dentro de la Ordenanza Fiscal de Cementerios cuyo texto se ha transcrito en los Antecedentes de esta resolución-, ya anticipamos que no existe apoyo legal alguno que justifique una diferenciación de las tarifas exigidas por la prestación del servicio en atención a la circunstancia del empadronamiento o no del sujeto tributario obligado a su pago”*.

No podemos obviar tampoco que el Servicio de Asesoramiento Local de la Diputación Provincial de Valladolid sostuvo en relación con la atribución de ventajas económicas a los empadronados, que *“son varios los pronunciamientos jurisprudenciales*



que se han encontrado en relación con la imposibilidad de establecer un trato diferente para los empadronados y los no empadronados en relación con la cuantía de las tasas. Estos pronunciamientos encuentran discriminatorio el atribuir ventajas económicas a unos usuarios sí y a otros no con la única base de que aparezcan inscritos en el padrón municipal, entienden que esta desigualdad de trato no es objetiva, ni razonable y que va en contra del principio de igualdad, así lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1997 y de 12 de julio de 2006”.

El informe jurídico manifiesta lo siguiente: *“En conclusión, no es posible otorgar ventajas económicas a los empadronados respecto de los no empadronados, de acuerdo con el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, la tarifa de cada servicio será igual para todos los usuarios excepto que se establezcan tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente más débiles (jubilados, menores,...), lo contrario implicaría un trato discriminatorio, pues la distinción entre empadronados y no empadronados no obedece a criterios económicos. Esta desigualdad de trato no sería objetiva ni razonable”.*

Más aún, admitido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación (ATS 10555/2022 - ECLI:ES:TS:2022:10555A), interpuesto por el Ayuntamiento de Bergara (Guipúzcoa), contra una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al entender que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia *“Determinar si un ayuntamiento, en el marco de las competencias que emanan del principio de autonomía local, entre las que está la capacidad, en general, de determinación de su política tarifaria, y en el ámbito de su potestad para ofertar voluntariamente determinados servicios de prestación y recepción no obligatoria, puede establecer una diferenciación en el importe correspondiente a las tasas (en el presente caso gravando el uso de instalaciones deportivas) por razón de empadronamiento o, por el contrario, si la corporación municipal decide voluntariamente ofrecer dicho servicio, debe hacerlo en condiciones de igualdad para los usuarios, según resulta del artículo 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y, en general, prestarlo conforme al mismo régimen jurídico que resultaría de aplicación a ese servicio cuando es de prestación obligatoria, sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios”.*

Mediante la reciente sentencia de 20 de julio de 2023, ECLI:ES:TS:2023:3567, la misma Sala del Tribunal Supremo ha establecido como doctrina jurisprudencial 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”.**



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 esa misma línea razona 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)”. Afirmando también que **“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 en la sentencia referida 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, recuerda 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. **Consecuentemente, esta Defensoría considera que al no concurrir en el supuesto analizado ninguna de estas circunstancias, aun tratándose de un precio público el que ha sido fijado en la Ordenanza, y dado que el único criterio que se ha tenido en cuenta para establecer esta diferenciación en los precios a cobrar por la prestación de servicios y utilización de la piscina climatizada y spa municipal es el empadronamiento o no en el Municipio de Guardo, dicha diferenciación de precios no es ajustada a Derecho.**

De todo lo expuesto no cabe sino concluir que el empadronamiento o no en el municipio de Guardo, por sí solo, no es una circunstancia con relevancia jurídica suficiente para establecer normativamente un trato. Por tanto, siendo contrario al ordenamiento jurídico el contenido en la Ordenanza reguladora del precio público por la utilización de las instalaciones de piscina climatizada y spa municipal, al establecer diferencias entre personas empadronadas y no empadronadas, en relación con la cuantía de los precios públicos establecidos, esa previsión debe ser considerada no ajustada 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:**

ÚNICA: Que por el Ayuntamiento de Guardo se proceda a modificar la Ordenanza reguladora del precio público por la utilización de las instalaciones municipales de piscina climatizada y spa municipal, en cuanto establece diferencias entre personas empadronadas y no empadronadas, en relación con la cuantía de los precios públicos fijados, debiendo proceder a determinar una tarifa única y común para todos los usuarios de los servicios prestados, con independencia de su lugar de empadronamiento, sin perjuicio de 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 el cuerpo de 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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