



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALVERDE DE LA VIRGEN
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Tarifas por utilización de las pistas de pádel municipales y participación en actividades deportivas organizadas por el Ayuntamiento / 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 **581/2025**, 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 un escrito a ese Ayuntamiento, con fecha XXX, a raíz de lo establecido por dicha Administración en cuanto a las tarifas por el uso de las pistas de pádel de titularidad municipal, así como por la participación en actividades deportivas, aplicando condiciones distintas a personas empadronadas y no empadronadas en ese municipio.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“esta forma de actuar del Ayuntamiento de Valverde de la Virgen, es contraria a los principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, como son igualdad, legalidad y seguridad jurídica, estando plenamente sometidos a la Ley y al Derecho”*. Añadía, que tampoco se había recibido contestación a la reclamación formulada antes referida.

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

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



“1. Que el Ayuntamiento de VALVERDE DE LA VIRGEN, tiene establecido, el acceso a las instalaciones deportivas la misma tasa para empadronados y no empadronados, siendo:

**ENTRADA INFANTIL 1,00€.*

**ENTRADA ADULTOS 1,50€.*

**ENTRADA PISCINA/GIMNASIO 2,40€*

2. Que las actividades DEPORTIVAS, ESCUELAS DE DEPORTE Y SALUD, ESCUELAS DEPORTIVAS, están sujetas a la convocatoria de la DIPUTACION PROVINCIAL DE LEON, para municipios de menos de 20.000 HABITANTES, y sus condiciones dependen del coste efectivo de la actividad, descontando la subvención, por tener Valverde de la Virgen, menos de 20.000 habitantes y estar empadronados en el municipio.

3. Que si un vecino de Valverde de la Virgen, participa en escuelas deportivas de la CIUDAD DE LEON, PONFERRADA Y SAN ANDRES DEL RABANEDO, tiene que pagar una tasa diferente por no estar empadronado en la CIUDADES, como usted puede comprobar”.

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.

En primer término, debe señalarse que no ha sido posible llevar a cabo el análisis de las ordenanzas fiscales ni, en su caso, de los correspondientes acuerdos de establecimiento de los precios públicos en los que dicha Entidad local fundamenta la fijación de las tarifas establecidas. Ello obedece a que, pese a haber sido expresamente solicitados en nuestra petición de información, los mencionados documentos no han sido remitidos por esa Entidad local. Tampoco examinando la página web municipal, salvo error u omisión, ha sido posible localizar esta normativa.

En todo caso, de la documentación obrante en el expediente y de la información suministrada por ese Ayuntamiento cabe deducir que se establecen diferencias entre personas empadronadas y no empadronadas en relación con la cuantía de las cuotas que se cobran a los usuarios por la utilización de las pistas de pádel de titularidad municipal, así como por la participación en actividades deportivas que esa Entidad local organiza, cuando decide que aquellos deben participar en la financiación de las mismas.

Se hace preciso aclarar, en este punto, que para que un ayuntamiento pueda cobrar por el uso de instalaciones, y actividades deportivas locales, es necesario que haya un



respaldo normativo adecuado, ya sea a través del régimen jurídico de la tasa o del precio público.

Conviene, a estos efectos, precisar lo siguiente:

Tasas: Se deben aprobar mediante una ordenanza fiscal. Las tasas son tributos que se cobran por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que beneficie o afecte de manera particular al sujeto pasivo.

Procedimiento: La ordenanza fiscal debe ser aprobada por el pleno del ayuntamiento, establecer un periodo de exposición pública para posibles alegaciones y, finalmente, publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) para su entrada en vigor.

Precios públicos: Se cobran cuando la actividad o el servicio prestado no es obligatorio y su beneficiario puede optar por utilizarlo o no. Los precios públicos se aplican generalmente a actividades recreativas, culturales, educativas, o deportivas organizadas por el ayuntamiento.

Procedimiento: Aunque también requieren una normativa específica, la aprobación de los precios públicos no es tan rigurosa como la de las tasas. La normativa para establecer precios públicos puede ser aprobada por el pleno del ayuntamiento o por la junta de gobierno local, dependiendo de la legislación autonómica y las normas internas del propio ayuntamiento.

En resumen, si se trata de una tasa se precisara la aprobación de una ordenanza fiscal, y si se trata de un precio público, será necesario aprobar una normativa específica.

A la vista de lo expuesto, todo indica que el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen no habría tenido debidamente en consideración el marco normativo aplicable a la actuación desarrollada, concretamente lo dispuesto por el 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, TRLRHL). En efecto, así sucede al proceder al cobro de las tasas o de los precios públicos por la utilización de instalaciones o por el desarrollo de la actividades, que constituyen el objeto de esta queja, sin contar con el correspondiente soporte normativo, debidamente aprobado y publicado, que brinde sustento a las liquidaciones realizadas. En consecuencia, nos hallaríamos ante una actuación administrativa presuntamente contraria a Derecho, en los términos previstos en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas



Sobre la diferenciación que ese Ayuntamiento establece entre empadronados y no empadronados en el municipio a la hora de fijar la cuantía de las cantidades que percibe por el uso de las pistas de pádel de titularidad municipal, así como por la participación en actividades deportivas, esta Procuraduría ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones similares, considerando en todas ellas que esa diferenciación no resultaba ajustada a derecho.

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 distinguir, en relación con el cobro en concepto de tributos municipales u otros ingresos de derecho público, no es conforme con el principio de igualdad, recogido en diversos artículos de la Constitución. Así, 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, resulta 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 que los beneficios fiscales solo pueden disponer por Ley y 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 que la Ley posibilita establecer a las entidades locales, a través de las ordenanzas fiscales, los respectivos municipios.

En consonancia con lo anterior, el artículo 12 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 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-.



En este orden de precisiones legales aplicables al caso que nos ocupa, 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, así 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. Debemos 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).

En este mismo sentido, 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 por ese



Ayuntamiento en relación con las tasas o los precios públicos que percibe por las actividades que realiza y por la utilización de instalaciones deportivas municipales, 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.

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 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 establece cuotas distintas de las tasas para usuarios de las instalaciones deportivas 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, en su fallo ha declarado *“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 la presente queja, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en su 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”*.



Más aún, y con el relevante valor jurídico que le corresponde, la Sentencia de 23 de julio de 2023, dictada en un recurso de casación, por la Sala Tercera del Tribunal Supremo [recurso admitido por ATS 10555/2022, 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 la cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia¹], viene a declarar 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 negrita es nuestra)

Además, 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

¹ El objeto del recurso de casación se concretaba en *“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”.*



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». (La negrita es nuestra)

Añade el Tribunal Supremo en la misma sentencia de 23 de julio de 2023 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)”.*

Añadiendo, lo cual también constituye un fundamento, 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”.* (La negrita es nuestra)

Por tanto, *“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, 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 y esta Defensoría considera que no concurren en el supuesto analizado en la presente resolución ninguna de estas circunstancias, por lo que, aun tratándose de un precio público, considerando todo cuanto acabamos de argumentar y dado que el único criterio que se ha tenido en cuenta para establecer esta diferenciación en los precios a cobrar es el empadronamiento o no en ese municipio, dicha distinción no es ajustada a Derecho.



En apoyo de la tesis que mantenemos se pronuncia, también, la reciente STSJ CANT 356/2025, de 1 de abril, cuando determina lo siguiente:

“(...) 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 es contrario al artículo 14 de la CE en relación con el artículo 150 del RSPCL”.

De todo lo expuesto cabe concluir que el empadronamiento o no en el municipio de Valverde de la Virgen, por sí solo, no es una circunstancia con relevancia jurídica suficiente para basar en ella un trato económicamente diferenciado.

Por tanto, cualquier diferenciación tarifaria debe basarse exclusivamente en criterios objetivos y constitucionalmente admisibles, de acuerdo con lo señalado *ut supra*, jamás en la invocación de actuaciones ajenas semejantes.

La alegación relativa a que otros ayuntamientos mantienen idénticas diferenciaciones tarifarias en función del empadronamiento carece por completo de valor jurídico y no puede servir de fundamento para justificar el establecimiento de tales distinciones. Como se ha puesto de manifiesto, este argumento resulta inadmisibles por razones de índole constitucional y legal.

En efecto, dicha alegación vulnera frontalmente el principio de legalidad consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española, conforme al cual la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. La mera práctica de otras entidades locales no constituye fuente del Derecho ni puede legitimar actuaciones administrativas que carezcan de la debida cobertura legal. Asimismo, contraviene el principio de interdicción de la arbitrariedad, igualmente recogido en el precepto constitucional citado, toda vez que pretende justificar una diferenciación sin base jurídica, mediante la simple invocación de prácticas ajenas, las cuales, de existir, también serían contrarias a Derecho.

Además, esta argumentación contradice el sistema legal de fuentes del Derecho establecido en nuestro ordenamiento jurídico. Las decisiones administrativas deben fundamentarse en normas jurídicas válidas y no en meras prácticas administrativas carentes de respaldo normativo.

Más aun, la perpetuación de prácticas discriminatorias mediante su generalización produce efectos perversos incompatibles con los principios que dan soporte el Estado de Derecho. Lejos de legitimar la actuación, la extensión de previsiones o prácticas



jurídicamente cuestionables, con su reiteración, agrava la vulneración de los derechos de los administrados y erosiona la seguridad jurídica.

Finalmente, el argumento municipal a que venimos refiriéndonos incurre en una falacia, conocida como argumento de autoridad popular o “*argumentum ad populum*”, consistente en considerar que una actuación es correcta simplemente porque otros la realizan, sin verificar con fundamentos de Derecho si realmente se ajusta a la legalidad vigente.

En definitiva, no existe conexión lógica alguna entre la premisa invocada (otros ayuntamientos hacen lo mismo) y la conclusión que se pretende alcanzar (por tanto, nuestra actuación es legal), lo que no constituye en absoluto un fundamento anclado en el Derecho.

En consecuencia, la alegación formulada no solo carece de fundamento jurídico, sino que constituye una argumentación viciada que no puede ser admitida en el marco de un procedimiento administrativo regido por los principios de legalidad, motivación y racionalidad que informan la actuación de las Administraciones Públicas.

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: Recordar al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen que, si decide cobrar una cuota por el uso de instalaciones municipales o por participar en las actividades que organiza, es necesario que cuente con una tasa o un precio público debidamente aprobado, conforme establece la normativa legal *ut supra* citada, para dotar del correspondiente soporte normativo a la gestión y liquidaciones correspondientes.

SEGUNDA: Que por esa Administración, en todo caso, se deberá fijar una tarifa única y común, ya sea en virtud de una tasa o de un precio público, para todos los usuarios, con independencia del municipio en que se hallen empadronados, dejando a salvo la posibilidad de modular su importe en función de la concurrencia de circunstancias ajustadas a lo previsto en las normas vigentes, de las que se ha dado cuenta en el cuerpo de esta 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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).