



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE RENEDO DE ESGUEVA
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Tarifas por acceso a piscina 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 **1576/2025**, 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, con fecha XXX, un escrito a ese Ayuntamiento poniendo de manifiesto la discriminación de las tarifas de acceso a la piscina municipal, cuando se diferencia, a la hora de establecer su importe, entre empadronados y no empadronados en ese municipio.

Según manifestaciones del autor de la queja, no se había recibido contestación al escrito presentado, y tampoco se tenía constancia de que se hubiera procedido a modificar la Ordenanza fiscal, eliminando la discriminación establecida.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella. Entre las cuestiones incluidas en dicho requerimiento figuraba la siguiente:

«Interesa conocer a esta Institución las medidas que ese Ayuntamiento, en su caso, tiene previsto adoptar para solucionar los problemas denunciados, y si ha sido objeto de respuesta el escrito presentado, remitiendo, en su caso, una copia de la misma. Sobre esta cuestión la recuerdo que, en la tramitación de una queja anterior (1282/2024), por esa Administración se indicó a esta Institución, con fecha 25 de noviembre de 2024, “que este Ayuntamiento está actualmente evaluando y preparando la modificación de la ordenanza a fin de adaptarla a la legislación vigente”.»

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

«Que por D.^a XXX, se dirigió, con fecha XXX, un escrito a este Ayuntamiento poniendo de manifiesto la discriminación de las tarifas de acceso a la piscina municipal.

Sobre esta cuestión tenemos pendiente una queja anterior (1282/2024).



Y lamentamos responder lo mismo que con fecha 25 de noviembre de 2024, “que este Ayuntamiento está actualmente evaluando y preparando la modificación de la ordenanza a fin de adaptarla a la legislación vigente”»

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.

Como indica esa Entidad local, sobre esta cuestión ya se suscitó, en su momento, la queja 1282/2024, que fue cerrada al considerarse que se encontraba en vías de solución, tras comunicar ese Ayuntamiento que estaba “*evaluando y preparando la modificación de la ordenanza a fin de adaptarla a la legislación vigente*”. Ello suponía el reconocimiento de la necesidad de adecuar la correspondiente ordenanza fiscal al marco normativo aplicable. Conviene recordar, en este momento, cuál es la normativa a la que, en todo caso, debe ajustarse el texto fiscal.

Sobre esta cuestión, esta Procuraduría ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, considerando que no resulta ajustada a derecho la diferenciación entre personas empadronadas y no empadronadas en relación con los tributos y precios públicos municipales, tal y como se establece en la “*Ordenanza fiscal reguladora de los precios públicos para la utilización de instalaciones deportivas municipales, y por el desarrollo de actividades deportivas, culturales y lúdicas que organice el Ayuntamiento de Renedo de Esgueva*”.

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, como es sabido, 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, *“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 en los que la Ley posibilita que las entidades locales, a través de las ordenanzas fiscales, puedan establecerlos para el 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 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 presiones 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, 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.

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).

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 los precios públicos que percibe por los servicios que presta o las actividades que realiza, 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 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 concurran



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 reciente sentencia de 20 de julio de 2023, dictada en un recurso de casación, por la Sala Tercera del Tribunal Supremo (recurso admitido por ATS 10555/2022 - ECLI:ES:TS:2022:10555^a e 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”.

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*

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”*.



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 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”**.

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 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 el Municipio de Renedo de Esgueva, dicha distinción no es ajustada a Derecho.

De todo lo expuesto no cabe sino concluir que el empadronamiento o no en el municipio de Renedo de Esgueva, por sí solo, no es una circunstancia con relevancia jurídica suficiente para basar en ella un trato diferenciador. Por tanto, siendo contrario al ordenamiento jurídico el contenido de las ordenanzas reguladoras, o bien de los acuerdos adoptados por los que se establecen los precios públicos exigibles por la realización de actividades o la prestación de servicios que esa Administración realiza, en los que se establecen diferencias entre personas empadronadas y no empadronadas, en relación con la cuantía de los mismos, en perjuicio de estos últimos, estas ordenanzas o aquellos acuerdos deben ser considerados no ajustados al ordenamiento jurídico.

Establecido lo anterior, es necesario ahora detenernos en el ya citado expediente 1282/2024, tramitado hace más de un año sobre idéntica problemática denunciada por otros ciudadanos, que fue cerrado al considerarse que se encontraba en vías de solución, tras comunicar ese Ayuntamiento que estaba *“evaluando y preparando la modificación de la ordenanza a fin de adaptarla a la legislación vigente”*. Dicha manifestación ha de entenderse, como ya se indicó con anterioridad, como un compromiso claro y formal de proceder a una actuación correctora, comportando al mismo tiempo el reconocimiento implícito, por la propia Administración municipal, de que su normativa actual adolece de un problema de legalidad.

Cuando una Administración pública declara ante el Procurador del Común que está *“evaluando y preparando”* la modificación de una norma *“a fin de adaptarla a la legislación vigente”*, sin duda, está realizando una manifestación de voluntad con trascendencia jurídica que genera en los ciudadanos afectados y en la propia Institución supervisora una legítima expectativa de que tal compromiso será cumplido en un plazo razonable. No se trata de una mera declaración de intenciones sin consecuencias, sino de una respuesta oficial a un requerimiento institucional que vincula a la Administración en virtud del principio de confianza legítima y del deber de actuar de buena fe.



Transcurrido más de un año desde aquella manifestación (concretamente trece meses), el Ayuntamiento se ha limitado a reiterar ante esta Institución exactamente las mismas manifestaciones, sin aportar dato alguno sobre las actuaciones efectivamente realizadas, los estudios jurídicos llevados a cabo, el estado de tramitación del expediente de modificación de la ordenanza, los informes técnicos elaborados, las dificultades encontradas, o las causas concretas que justifiquen la prolongada inactividad administrativa.

Esta conducta constituye un incumplimiento del compromiso asumido y una muestra de falta de actuación administrativa que merece el reproche de esta Procuraduría. Si en noviembre de 2024 el Ayuntamiento realizó las afirmaciones referidas, resultaba razonable esperar que, transcurridos trece meses, la ordenanza hubiera sido modificada y aprobada, o que, cuando menos, se encontrara en avanzado estado de tramitación. Sin embargo, la respuesta recibida en diciembre de 2025 sugiere que la tramitación de la reforma de la ordenanza no ha avanzado, o lo que sería aún más preocupante, es decir, que el Ayuntamiento ni siquiera ha iniciado actuación alguna para cumplir el compromiso que formalmente asumió.

El artículo 3.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, establece de manera imperativa que *“Todos los Órganos y Entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de Castilla y León están obligados a auxiliarle, con carácter preferente y urgente, en sus investigaciones”*. El apartado 2 del mismo precepto añade que *“si alguna autoridad o funcionario incumpliera esta labor de auxilio, el Procurador del Común de Castilla y León lo pondrá en conocimiento del superior jerárquico de los mismos y, si procediere, del Ministerio Fiscal. El Procurador del Común incluirá estas actuaciones en su informe anual a las Cortes de Castilla y León”*. Por su parte, el artículo 16 de la misma Ley establece que *“Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración a las que se refiere el artículo 1.2 de esta Ley deberán facilitar al Procurador del Común de Castilla y León o a la persona en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada en todas las Dependencias, Centros y Organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora”*.

Esta obligación de colaboración, que tiene carácter legal y vinculante, no se satisface mediante respuestas meramente formales, estereotipadas o dilatorias que reiteran compromisos incumplidos sin justificación ni documentación alguna. El deber de colaboración implica proporcionar información veraz, completa, actualizada y debidamente documentada sobre las actuaciones municipales, no limitarse a reproducir literalmente la misma frase genérica que se comunicó hace más de un año.



El Ayuntamiento ha sido requerido expresamente para que informe sobre las medidas adoptadas, aporte copia del expediente tramitado y justifique las actuaciones realizadas. En lugar de cumplir diligentemente este requerimiento, se ha limitado a copiar y pegar la misma respuesta que dio hace trece meses, sin aportar ningún elemento nuevo, sin acreditar actuación administrativa alguna, sin remitir documentación del expediente, y sin ofrecer explicación sobre las causas de la demora.

Es de suponer que si el Ayuntamiento estuviera realmente tramitando la modificación de la ordenanza, habría aportado documentación acreditativa; si hubiera encontrado dificultades técnicas o jurídicas, las habría expuesto; si considerara que la ordenanza es conforme a derecho, habría fundamentado su posición. El silencio documental y la reiteración automática de una indicación ya realizada meses antes pueden interpretarse como una muestra de desinterés por cumplir nuestra inicial resolución y, con ello, resolver el problema detectado.

La modificación de una ordenanza fiscal municipal, aun cuando requiere el cumplimiento de determinados trámites procedimentales, no justifica en modo alguno una paralización administrativa de trece meses. Se trata de un procedimiento perfectamente conocido y reglado que, en circunstancias normales, puede tramitarse en un plazo de entre tres y cinco meses como máximo.

La Ley 39/2015 establece en su artículo 21 que el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos administrativos será el fijado por su normativa específica y, subsidiariamente, de tres meses. Aunque este plazo no resulta directamente aplicable a los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, sí constituye un referente orientativo del criterio del legislador sobre lo que debe considerarse un plazo razonable de actuación administrativa. Transcurridos trece meses desde el compromiso asumido, resulta evidente que se ha superado con creces cualquier parámetro de razonabilidad.

La dilación resulta aún más censurable si se tiene en cuenta que el Ayuntamiento ya tenía conocimiento del problema desde la tramitación del expediente 1282/2024, es decir, lleva más de un año siendo consciente de que mantiene en vigor una ordenanza que él mismo reconoce que debe ser adaptada "*a la legislación vigente*". Esta circunstancia agrava notablemente el incumplimiento, pues no se trata de una cuestión sobrevenida o recién detectada, sino de un problema conocido y asumido sobre el que no se han adoptado las medidas correctoras comprometidas.

El Ayuntamiento no ha alegado tampoco la eventual existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la demora: no ha invocado problemas de recursos humanos o técnicos, no ha manifestado dudas jurídicas complejas que requirieran informes externos, no ha señalado dificultades políticas o institucionales para alcanzar los acuerdos



necesarios, ni ha explicado si existen otras prioridades que hayan relegado esta cuestión. La ausencia total de justificación revela una actitud incompatible con los principios de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos que deben presidir toda actuación pública.

Las Administraciones públicas no solo tienen la facultad, sino el deber de revisar de oficio sus propias disposiciones cuando aprecian su ilegalidad, en virtud del principio de legalidad que vincula toda actuación administrativa conforme al artículo 103.1 de la Constitución. Mantener conscientemente en vigor una disposición reconocida como contraria al ordenamiento jurídico constituye una conducta incompatible con el Estado de Derecho y quiebra la confianza legítima que tienen los ciudadanos en la actuación de la Administración.

En el presente caso, cada vez que el Ayuntamiento llegue a aplicar y exigir el pago de las tarifas diferenciadas de la piscina municipal a un ciudadano no empadronado, está aplicando una regulación que él mismo ha reconocido que debe ser modificada para adaptarla a la legalidad. Esta situación, de mantenerse, afectaría directamente a los derechos de algunos ciudadanos al estar siendo objeto de una exacción contraria al principio de igualdad.

Por otra parte, insistimos, el principio de confianza legítima, de origen comunitario y plenamente integrado en nuestro ordenamiento jurídico, impone a las Administraciones Públicas el deber de actuar de forma coherente con sus propios actos y manifestaciones, especialmente cuando estos han generado expectativas razonables en los ciudadanos o en otras instituciones públicas.

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece entre los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas los de *“buena fe, confianza legítima y lealtad institucional”*. El incumplimiento de compromisos asumidos constituye una vulneración directa de estos principios y revela una actitud institucional contraria al espíritu de colaboración y respeto mutuo que debe presidir las relaciones entre las instituciones del Estado de Derecho.

La ciudadanía tiene derecho a exigir de sus Administraciones locales un comportamiento diligente, transparente y respetuoso con sus derechos. Cuando una Administración reconoce la existencia de un problema de legalidad en su normativa, no puede limitarse a mantener indefinidamente esa situación de ilegalidad mediante el expediente de prometer actuaciones que nunca llegan a materializarse.

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 el Ayuntamiento de Renedo de Esgueva se proceda a modificar el contenido de la *“Ordenanza fiscal reguladora de los precios públicos para la utilización de instalaciones deportivas municipales, y por el desarrollo de actividades deportivas, culturales y lúdicas que organice el Ayuntamiento de Renedo de Esgueva”*, 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, 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 el cuerpo de la presente Resolución.

SEGUNDA: Recordar a esa Administración que el deber de colaboración con el Procurador del Común establecido en el artículo 3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, no puede satisfacerse mediante respuestas genéricas que reiteran compromisos incumplidos sin justificación alguna ni documentación acreditativa de las actuaciones realizadas.

TERCERA: Reiterar a esa Entidad local el deber de cumplir efectivamente los compromisos asumidos ante esta Institución. Así, cabe afirmar que cuando el Ayuntamiento manifestó que estaba *“evaluando y preparando la modificación de la ordenanza”*, no realizó una mera declaración de intenciones, sino que asumió un compromiso formal que le vincula en virtud de los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, consagrados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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

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).