



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Tarifas por acceso a piscinas municipales / Colectivos vulnerables

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 **501/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se exponía que el Ayuntamiento de XXX había procedido a modificar la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de piscinas municipales, estableciendo una tarifa única, sin prever reducción o bonificación alguna para determinados colectivos (familias numerosas, personas con discapacidad, jubilados, etc).

Continuaba indicando que, durante el período de exposición pública, se registraron alegaciones en ese sentido, que no habían sido estimadas por el Pleno del Ayuntamiento.

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:

“Que la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del Servicio de las Piscinas Municipales de XXX a que hace referencia, fue aprobada inicialmente mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de XXX, de XXX.

Que el acuerdo de aprobación fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos nº XXX.

Que durante el periodo de exposición pública, la única alegación que se presentó, fue la realizada por el Concejal D. XXX, con fecha XXX.



Que la aprobación definitiva de la Ordenanza tuvo lugar mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de XXX en Sesión Plenaria de XXX, ratificándose en el acuerdo inicialmente aprobado y no teniendo en cuenta la alegación presentada por el Concejal D. XXX, al considerar que ya se habían fijado unos precios populares y económicos para los usuarios del municipio y comarca.

Que no constan otras alegaciones que las aludidas.

Se adjunta expediente de la aprobación de la Ordenanza”.

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.

Del contenido del acuerdo de aprobación definitiva de la Ordenanza fiscal referida, consta que el artículo XXX establece, para la piscina al aire libre (meses de julio y agosto), una tarifa de XXX euros por entrada de adultos (cuatro o más años), siendo gratuita para menores de tres años, con abono de temporada para adultos de XXX euros, igualmente gratuito para menores de tres años. Para la piscina cubierta climatizada (de septiembre a junio), la entrada diaria queda fijada en XXX euros para adultos (cuatro o más años), siendo gratuita para menores de tres años, y el abono de temporada en XXX euros para adultos, también gratuito para menores de tres años. No se prevé tarifa diferenciada alguna por razón de edad superior a tres años, situación de discapacidad, pertenencia a familia numerosa, situación económica, ni ningún otro criterio de capacidad económica o social.

El artículo 140 de la Constitución Española garantiza la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses, reconociendo su personalidad jurídica plena. En el ámbito tributario, dicha autonomía se concreta, para las entidades locales, en la potestad de establecer, modificar y suprimir tasas, así como de regular sus elementos esenciales a través de las correspondientes ordenanzas fiscales, conforme al artículo 15 del 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).

Esta autonomía alcanza, entre otros extremos, a la determinación de la cuota tributaria y de los elementos de cuantificación de la tasa, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. Tal autonomía no es absoluta ni excluyente de los principios constitucionales que rigen la imposición tributaria, señaladamente los consagrados en el artículo 31.1 de la Constitución (igualdad, generalidad y capacidad económica), ni de las previsiones contenidas en la legislación estatal de haciendas locales, que constituyen el marco imperativo dentro del cual puede ejercerse la potestad tributaria local.



El reconocimiento de esta autonomía no impide, sin embargo, que esta Procuraduría pueda examinar si, en el ejercicio de esa potestad, el Ayuntamiento ha desconocido posibilidades jurídicas que la propia legislación le ofrece y que podrían haber conducido a una solución más adecuada a los principios de justicia material y equidad en el reparto de la carga tributaria.

El artículo 9.1 del TRLRHL establece 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”*.

Esta previsión plasma el principio de reserva de ley tributaria en materia de beneficios fiscales, reconocido asimismo en el artículo 8, apartado d), de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, conforme al cual se regulará en todo caso por ley el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales. Resulta, pues, que las entidades locales no pueden crear libremente, al margen de habilitación legal, bonificaciones o reducciones que no encuentren cobertura en una norma de rango legal.

El Tribunal Supremo ha interpretado de forma reiterada esta exigencia en el sentido de que las reducciones que se realicen en las cuotas de los tributos locales deben regirse por las determinaciones legales, sin que la ordenanza fiscal pueda establecer por sí sola beneficios fiscales sin la correspondiente habilitación legal (entre otras, STS de 19 de mayo de 2014). Esta restricción, sin embargo, no significa que el ordenamiento jurídico excluya toda posibilidad de diferenciación tarifaria, sino únicamente que dicha diferenciación ha de tener su apoyo en una norma con rango de ley.

Así, el artículo 24.4 del TRLRHL dispone expresamente 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”*.

Este precepto constituye la habilitación legal específica que permite a los ayuntamientos establecer, en sus ordenanzas fiscales, cuotas diferenciadas para las tasas por la prestación de servicios en función de la capacidad económica de los sujetos pasivos. Así lo ha interpretado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 31 de enero de 2019, que sistematizó la doctrina anterior señalando que, una vez respetado el límite máximo derivado del coste total del conjunto de servicios, el reparto individual de la tasa puede ser desigual mediante su modulación con criterios de capacidad económica, los cuales han de estar objetivados y ser razonables, debiendo efectuarse con pautas de proporcionalidad que tengan en cuenta el grado de utilización del servicio.



La aplicación de este artículo 24.4 TRLRHL como título habilitante ha sido reconocida para colectivos tales como jubilados, pensionistas, desempleados, jóvenes o personas en situación de riesgo de exclusión social, en cuanto reflejan, con carácter genérico, una menor capacidad contributiva objetivable. La exigencia de que los criterios sean “genéricos” y estén “objetivados” no demanda una acreditación individualizada de la renta de cada usuario, sino únicamente que la reducción descansa en un criterio razonable y objetivamente vinculado a la menor capacidad económica del colectivo beneficiado.

En este sentido, la determinación de cuotas diferenciadas para personas con discapacidad reconocida, familias numerosas, mayores de determinada edad o titulares de renta mínima o de inserción son ejemplos que el propio ordenamiento contempla en distintos tributos y que el artículo 24.4 del TRLRHL viene a autorizar en el ámbito de las tasas locales por prestación de servicios. Tales diferenciaciones no constituyen beneficios fiscales en sentido estricto, sujetos a la reserva de ley del artículo 9.1 TRLRHL, sino modulaciones de la cuota amparadas por la habilitación legal expresa del artículo 24.4 TRLRHL.

Cuestión distinta de la modulación por capacidad económica es la que se plantea cuando el criterio diferenciador empleado es el empadronamiento del usuario en el municipio. El Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1064/2023, de 20 de julio, ha declarado que los ayuntamientos no pueden establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de instalaciones deportivas municipales, incluidas piscinas, en función de que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no constituir el empadronamiento un criterio razonable y objetivo que justifique aquellas diferencias. El propio Tribunal subraya que el artículo 24.4 del TRLRHL únicamente permite la modulación de las cuotas en atención a la capacidad económica de los obligados, siendo el empadronamiento ajeno a este criterio.

Esta doctrina jurisprudencial es, en el presente caso, relevante como telón de fondo, en la medida en que el propio Ayuntamiento de XXX justificó la eliminación de las diferencias entre empadronados y no empadronados que contenía la ordenanza precedente, adecuándose así a la legalidad vigente. Sin embargo, esa corrección, siendo meritoria, no impide una diferenciación tarifaria legalmente fundada, que el artículo 24.4 del TRLRHL sigue ofreciendo con base en la capacidad económica.

El Ayuntamiento de XXX sostiene, como argumento principal para el rechazo de las alegaciones presentadas, que las tarifas aprobadas son ya suficientemente populares y económicas en comparación con las de otros municipios de la zona, y que, por tanto, no resulta necesario establecer reducciones para colectivos específicos. Este argumento es atendible y debe ser reconocido como tal: las cuotas aprobadas (XXX euros por entrada diaria en la piscina de verano y XXX euros en la piscina cubierta) no son, en términos unitarios, en modo alguno desproporcionadas.



Sin embargo, el argumento del Ayuntamiento responde a una cuestión distinta a la que plantea el artículo 24.4 del TRLRHL. La asequibilidad de la tarifa individual no equivale a la accesibilidad efectiva del servicio para todos los usuarios. La carga real que supone la tasa no puede medirse exclusivamente en términos de precio por persona y día, sino que ha de ponderarse en función del número de miembros del núcleo familiar y de la duración del período de uso. Así, el abono de temporada de la piscina cubierta, fijado en XXX euros por adulto mayor de tres años, supone, para una unidad familiar compuesta por dos adultos y dos hijos de cuatro o más años de edad, un desembolso total de XXX euros por temporada (de septiembre a junio). Ese importe no puede considerarse popular para una familia con ingresos modestos, con independencia de que las tarifas de otros municipios puedan ser más elevadas.

La comparación con las tarifas de otros municipios, por otra parte, no constituye un criterio jurídicamente determinante a los efectos del artículo 24.4 del TRLRHL. Lo que dicho precepto habilita es una modulación de la cuota en función de la capacidad económica de los sujetos obligados de este municipio, no una nivelación con los importes practicados en otros. Que en otros lugares se cobren tarifas más altas no acredita que las aprobadas sean adecuadas a la capacidad contributiva de los colectivos más vulnerables de XXX.

Cabe añadir, además, que la moderación de las tarifas base que aduce el Ayuntamiento tiene, paradójicamente, una consecuencia favorable a la recomendación de esta Institución. Precisamente porque las cuotas generales son ya reducidas, el coste económico que para las arcas municipales supondría la introducción de una bonificación para determinados colectivos vulnerables sería igualmente limitado, de modo que la objeción de sostenibilidad financiera del servicio, en este caso, no tiene demasiada consistencia. Una tarifa base moderada hace más viable, no menos, la diferenciación a favor de quienes tienen menor capacidad de pago.

En conclusión, el argumento de la popularidad de las tarifas no desvirtúa la habilitación contenida en el artículo 24.4 del TRLRHL ni excluye la conveniencia de su aplicación. Sí permite, en cambio, matizar el alcance de la recomendación: no se trata de reclamar tarifas gratuitas ni bonificaciones amplias, sino de que el Pleno examine si, con un coste marginal limitado para el servicio, es posible garantizar un acceso más equitativo a las instalaciones para los colectivos con menor capacidad económica.

En el supuesto objeto de queja, la Ordenanza aprobada establece una tarifa única para todos los usuarios que hayan cumplido cuatro o más años de edad, sin distinción alguna por razón de capacidad económica, situación familiar, discapacidad u otras circunstancias objetivables que pudieran reflejar una menor capacidad contributiva. A juicio de esta Procuraduría, tal configuración tarifaria, si bien no resulta en sí misma contraria al ordenamiento jurídico, en tanto que la aplicación del artículo 24.4 TRLRHL



tiene carácter potestativo, no obligatorio, desaprovecha la habilitación que dicho precepto ofrece y puede conducir a resultados que, en la práctica, pueden, en algunos casos, dificultar el acceso de determinados colectivos a un servicio público de titularidad municipal cuya finalidad es también la cohesión social y la promoción del bienestar de la de la totalidad de la comunidad local.

Conviene señalar, a este respecto, que el artículo 24.4 del TRLRHL no impone al municipio la obligación de diferenciar cuotas, pero sí le habilita expresamente para hacerlo. El ejercicio de esa potestad forma parte de la autonomía local y es una decisión que corresponde adoptar al Pleno de la Corporación, valorando los intereses generales del municipio, la sostenibilidad financiera del servicio y los principios de equidad y cohesión social que deben informar la actuación de las Administraciones públicas. Lo que compete a esta Institución en este caso es poner de manifiesto que la herramienta jurídica existe, está disponible sin necesidad de habilitación normativa adicional, y que su utilización podría suponer, en algunos casos, una gestión más equitativa del servicio público de piscinas municipales.

De cuanto antecede resulta que ese Ayuntamiento, al aprobar la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de piscinas municipales, ha actuado dentro del marco de su autonomía tributaria y sin incurrir en ilegalidad alguna, dado que la modulación de las cuotas conforme al artículo 24.4 del TRLRHL tiene carácter potestativo. Sin embargo, al no hacer uso de dicha habilitación y al desestimar las alegaciones que en ese sentido fueron presentadas durante el período de información pública, la Corporación ha prescindido de un instrumento legalmente disponible que habría permitido adecuar la tasa a los principios de capacidad económica y equidad que presiden el sistema tributario, contribuyendo además a facilitar el acceso de los colectivos más vulnerables a una instalación de uso público financiada con recursos municipales.

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

ÚNICA: Que por el Pleno del Ayuntamiento de XXX se valore la posibilidad de introducir en la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de piscinas municipales tarifas o cuotas reducidas para determinados colectivos con menor capacidad económica objetivable. Todo ello con arreglo a la habilitación contenida en el artículo 24.4 del 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, garantizando que los criterios de diferenciación que se adopten sean objetivos, razonables y vinculados a circunstancias de capacidad económica,



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

como expresión de una gestión del servicio público de piscinas municipales más equitativa y socialmente responsable.

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