



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora de Relaciones Institucionales y Acción Exterior
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1666/2025

Asunto: Normas de participación en el Campamento Salamanca Tech /
Disconformidad por la diferencia entre empadronados y no empadronados

Trámite: Resolución

Centro directivo: Ayuntamiento de Salamanca

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número de referencia arriba indicado.

Como se recordará, en este expediente se manifestaba la disconformidad con el criterio de selección establecido para el acceso al Campamento Salamanca Tech Verano 2025, actividad gratuita organizada por la Sociedad Municipal de Turismo, Comercio y Promoción Económica de Salamanca y destinada a menores de Educación Primaria.

En particular, se cuestionaba la prioridad reconocida en las bases a los menores empadronados en Salamanca o cuyos padres o tutores estuvieran empadronados en esta ciudad, quedando la circunstancia de que alguno de ellos tuviera su sede de trabajo en Salamanca relegada a aquellos supuestos en los que no se cubrieran las plazas con los primeros, considerando que este sistema introducía una diferencia de trato carente de suficiente justificación entre menores que podían encontrarse vinculados de forma efectiva con la ciudad de Salamanca.

A ello debe añadirse que el criterio cuestionado ha sido mantenido en términos sustancialmente idénticos en el Campamento de Verano Salamanca Tech 2026. Así, según la información oficial publicada, entre los requisitos de participación establecidos continúa exigiéndose que el participante o uno de sus tutores legales se encuentre empadronado en la ciudad de Salamanca, previéndose únicamente para el supuesto de que no lleguen a cubrirse todas las plazas con personas empadronadas la consideración de aquellas solicitudes en las que al menos uno de ellos tenga su centro de trabajo en la ciudad.



La persistencia del mismo criterio en 2026 pone de manifiesto, por tanto, que no se trata de una cuestión circunscrita a una convocatoria concreta, sino ante un criterio de acceso que mantiene su vigencia y cuyos efectos pueden reproducirse sucesivamente, lo que refuerza la procedencia de que esta Institución se pronuncie sobre su justificación objetiva y razonable.

Desde esta perspectiva, la investigación llevada a cabo ha permitido constatar que ese Ayuntamiento justifica o fundamenta la prioridad del empadronamiento en el carácter gratuito del programa, íntegramente financiado por el Ayuntamiento, en la elevada demanda existente y en la limitación de plazas disponibles, así como en el objetivo de garantizar que los beneficiarios sean mayoritariamente los contribuyentes del municipio, siendo utilizado el mismo criterio en otras actividades estivales municipales, como el programa Verano Joven.

Esa Administración reconoce, no obstante, que en las ediciones anteriores no existía prioridad por razón del empadronamiento, siendo en 2025 cuando se introdujo por primera vez esa prelación como consecuencia del aumento de la demanda.

Pues bien, a la vista de ello procede partir de una consideración que esta Institución comparte con esa Administración municipal: la existencia de un número limitado de plazas frente a una demanda superior a la oferta disponible, hace inevitable el establecimiento de criterios de selección. Nada cabe objetar, por tanto, a que el Ayuntamiento determine, en ejercicio de sus potestades de organización, reglas objetivas que permitan ordenar las solicitudes cuando no resulte posible atenderlas en su totalidad.

Ahora bien, la cuestión sometida a nuestra consideración consiste en determinar si resulta suficientemente justificado que, entre todas las posibles reglas de selección, se utilice el empadronamiento como criterio general, automático y determinante de prioridad, de manera que la totalidad de los menores vinculados al padrón municipal se antepongan a quienes, aun reuniendo el resto de condiciones de participación y acreditando una vinculación efectiva con la ciudad a través del lugar de trabajo de sus progenitores o tutores, únicamente puedan acceder si quedan plazas vacantes después de atender a los primeros.

Las bases aprobadas para los Campamentos Salamanca Tech Verano 2025 y 2026 son inequívocas al respecto, al establecer la prioridad de acceso para aquellos menores empadronados en Salamanca o cuyo padre/madre/tutor legal estuviera empadronado en esa ciudad. Solo en caso de no cubrirse todas las plazas, serían tenidas en cuenta aquellas solicitudes en las que al menos uno de los tutores tuviera su centro de trabajo en la misma ciudad.



Esta regla, pues, no impedía formalmente presentar la solicitud a los no empadronados, pero sí determinaba una posición jurídica claramente diferenciada entre unos y otros desde el momento inicial del procedimiento.

Por tanto, el sistema hasta ahora utilizado ocasiona una clara postergación de todos los menores no inscritos en el padrón, al poder acceder únicamente a la actividad cuando se hubiera agotado previamente la totalidad de las solicitudes correspondientes a solicitantes empadronados.

Desde la perspectiva constitucional, el análisis de esta cuestión debe partir del principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución Española. Conforme a una consolidada jurisprudencia constitucional, este principio no impide toda diferencia de trato, pero exige que cualquier diferenciación establecida entre situaciones comparables responda a una justificación objetiva y razonable y que, además, exista una razonable relación de proporcionalidad entre el medio empleado y la finalidad perseguida. Así lo recuerda, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21 de noviembre, cuando declara que quedan proscritas las diferenciaciones arbitrarias o desproporcionadas y que la legitimidad constitucional de una distinción exige valorar tanto la finalidad perseguida como los efectos producidos por la medida.

Debe reconocerse que la legislación de régimen local atribuye al municipio un ámbito propio para promover actividades y prestar servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. El artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, contempla esta capacidad general, incluyendo entre las competencias municipales la promoción de actividades vinculadas a la ocupación del tiempo libre. Igualmente, el artículo 18.1 c) de la misma Ley reconoce a los vecinos el derecho a utilizar, de acuerdo con su naturaleza y conforme a las normas aplicables, los servicios públicos municipales.

Ahora bien, de estas previsiones no se desprende que la condición de vecino permita, por sí sola y con carácter general, establecer cualquier diferencia de trato en el acceso a una actividad municipal. La potestad de autoorganización de las entidades locales, aun siendo amplia, debe ejercerse con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y, especialmente, a los principios de igualdad, objetividad, proporcionalidad y servicio a los intereses generales. El hecho de que una actividad municipal tenga carácter voluntario o gratuito tampoco la sitúa fuera de dichas exigencias.

En este punto debe valorarse la justificación ofrecida por ese Ayuntamiento. La elevada demanda y la insuficiencia de plazas constituyen, ciertamente, razones objetivas para establecer un procedimiento de selección. Sin embargo, si bien justifican la necesidad de seleccionar, no explican por sí mismas por qué la residencia administrativa ha de constituir el elemento determinante para efectuar esa selección. Para que la



diferencia resulte legítima no basta con identificar un problema real (la insuficiencia de plazas), sino que debe acreditarse también la conexión objetiva entre el criterio elegido y la finalidad de la actividad y que no existen fórmulas menos restrictivas igualmente idóneas para gestionar aquella demanda.

Tampoco podemos considerar adecuada otra de las justificaciones alegadas por esa Administración para apoyar la prioridad cuestionada. Tal es el objetivo de procurar que los beneficiarios sean mayoritariamente los “contribuyentes”.

El empadronamiento acredita la residencia habitual y la condición de vecino, pero no constituye un medio adecuado para identificar quién contribuye económicamente al sostenimiento de la Hacienda municipal. Pueden existir personas no empadronadas que contribuyan a los ingresos locales por razón de bienes, actividades económicas u otros hechos tributarios, al tiempo que una parte relevante de la financiación municipal procede de recursos que no guardan relación directa con la residencia individual de cada usuario.

Esta Institución ya ha puesto de relieve en diversos pronunciamientos que la mera inscripción en el padrón no constituye, por sí sola, una circunstancia con relevancia jurídica suficiente para justificar un tratamiento diferenciado. Asimismo, ha advertido que el sostenimiento de las haciendas locales no procede exclusivamente de las aportaciones de las personas empadronadas, puesto que también contribuyen a sus ingresos quienes, sin residir en el municipio, mantienen en él bienes o desarrollan actividades económicas, así como el conjunto de ciudadanos a través de los mecanismos de participación de las entidades locales en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. . En sentido, podemos citar la Resolución del Procurador del Común recaída en la expediente 582/2022.

En consecuencia, la voluntad municipal de favorecer a quienes se consideran más vinculados al sostenimiento de los servicios no exonera a la Administración de acreditar que el criterio diferenciador elegido responde a una justificación objetiva y razonable y mantiene una relación proporcionada con la finalidad perseguida.

Por otra parte, resulta significativo que el criterio de prioridad controvertido fuera introducido en 2025 respecto de las ediciones precedentes. Según reconoce expresamente ese Ayuntamiento, hasta entonces el empadronamiento y la circunstancia de que los padres trabajasen en la ciudad se valoraban en condiciones equivalentes. La mayor demanda producida a partir de 2025 podía justificar la revisión del procedimiento anterior, pero no consta un análisis específico que explique la razón por la que, entre las diferentes alternativas disponibles, resultaba necesario establecer una prelación absoluta entre ambos grupos, ni tampoco una ponderación previa de la incidencia de esta medida sobre los menores que, aun no residiendo administrativamente en Salamanca, mantenían una vinculación cotidiana con la ciudad.



Tampoco modifica esta conclusión el hecho de que un criterio semejante se emplee en otros programas municipales, como el denominado Verano Joven. La aplicación de una determinada regla en otra actividad puede poner de manifiesto la existencia de una política organizativa común, pero no constituye por sí misma una justificación jurídica conforme con el principio de igualdad. Cada diferencia de trato debe ser examinada atendiendo a la finalidad concreta de la actividad, las características de sus destinatarios, la demanda existente y los efectos que produce.

A mayor abundamiento, esta Institución también ha venido examinando en diferentes expedientes la utilización del empadronamiento como criterio diferenciador en el pago de las tarifas por el acceso a actividades y servicios municipales. En la Resolución de 12 de junio de 2025, expediente 2220/2024, se puso de manifiesto que la consideración general del empadronamiento como factor de ventaja o preferencia puede resultar contraria al principio de igualdad cuando genera una diferenciación que no dispone de una justificación objetiva y razonable suficiente.

Más recientemente, en la Resolución de 20 de enero de 2026, expediente 1726/2025, relativa al uso de instalaciones deportivas municipales, el Procurador del Común señaló que la residencia acreditada mediante el padrón no debe convertirse en un elemento determinante o perjudicial cuando no guarda una relación directa con la finalidad del servicio, recomendándose sustituir dicho criterio por factores objetivos, verificables y no discriminatorios. En aquella Resolución se insistió igualmente en que la potestad municipal de organizar unos recursos limitados debe conciliarse con el principio constitucional de igualdad.

Resulta especialmente relevante, por la semejanza con el supuesto ahora examinado, la Recomendación del Defensor del Pueblo estatal de 13 de diciembre de 2022, recaída en el expediente 22007706 y dirigida al Ayuntamiento de Madrid, relativa a los criterios de admisión en los campamentos de verano organizados por los distintos distritos de la ciudad. En aquella actuación se analizaba, precisamente, la exigencia del empadronamiento en un distrito como condición para acceder a los campamentos municipales.

El Defensor del Pueblo reconoció el indudable valor del padrón como instrumento de planificación y organización de los servicios públicos, pero consideró que su utilización como requisito indispensable para acceder a bienes o servicios de solicitud o recepción voluntaria solo resulta admisible cuando se encuentre justificada de manera objetiva y razonable. Asimismo, estimó que la necesidad de seleccionar a los participantes ante una demanda superior a las plazas disponibles no justificaba, por sí sola, la exclusión de quienes no estuvieran empadronados cuando podían articularse alternativas menos restrictivas. En consecuencia, recomendó a la citada Administración establecer unos criterios comunes de admisión que no excluyeran la participación de las personas no



empadronadas y que tomaran también en consideración la escolarización en centros del distrito.

No se trata, por tanto, de negar al Ayuntamiento de Salamanca la posibilidad de orientar prioritariamente determinadas políticas públicas hacia su población cuando la naturaleza, finalidad y configuración de la correspondiente actividad así lo justifiquen. Lo que consideramos necesario es que una circunstancia personal como el domicilio no produzca automáticamente, y sin una ponderación adicional, la postergación de un grupo completo de menores que reúnen las condiciones materiales para participar y que presentan otras formas objetivas de vinculación con la ciudad.

A nuestro juicio, existen diversas alternativas que permitirían alcanzar de manera menos restrictiva los objetivos de racionalizar la demanda y ampliar el número de beneficiarios: un sistema de sorteo entre quienes reúnan unas condiciones generales previamente determinadas; la consideración conjunta de distintas formas de vinculación efectiva con Salamanca, como la residencia, la escolarización o el lugar de trabajo de los progenitores; o el establecimiento de criterios vinculados a necesidades de conciliación o circunstancias sociales. Corresponde, naturalmente, al Ayuntamiento determinar la fórmula concreta, pero siempre mediante criterios objetivos, transparentes, verificables y proporcionados a la finalidad perseguida.

Esta conclusión resulta particularmente adecuada en una actividad dirigida a menores y orientada a su formación y ocupación educativa del tiempo libre, pues el criterio de selección debería guardar, en la mayor medida posible, una conexión material con la finalidad del programa y permitir que los recursos públicos disponibles alcancen de forma equitativa al mayor número posible de destinatarios.

Por todo ello, esta Defensoría considera que, aun cuando el Ayuntamiento se encuentre legitimado para establecer un sistema de selección ante la insuficiencia de plazas, la prioridad general y automática atribuida en las bases desde el año 2025 al empadronamiento no aparece suficientemente justificada desde la perspectiva de la finalidad específica del Campamento Salamanca Tech, ni acompañada de una ponderación que permita concluir que la postergación absoluta del resto de solicitantes constituye una medida necesaria y proporcionada.

En consecuencia, 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 a ese Ayuntamiento de Salamanca la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que en las futuras ediciones del Campamento Salamanca Tech se revise el sistema de adjudicación de plazas, evitando que el empadronamiento del



menor o de alguno de sus progenitores o tutores opere, por sí solo, como un criterio general, automático y determinante de prioridad que sitúe a la totalidad de los solicitantes empadronados por delante de quienes, reuniendo las restantes condiciones de participación, acrediten otras formas objetivas y efectivas de vinculación con la ciudad de Salamanca. Cualquier diferencia de trato fundada en la residencia deberá encontrarse expresamente justificada por la finalidad concreta de la actividad y superar un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

SEGUNDA: Que se establezca un procedimiento de selección basado en criterios objetivos, transparentes, verificables y no discriminatorios, directamente relacionados con la finalidad del programa y con la necesidad de gestionar la eventual insuficiencia de plazas, valorando, entre otras posibles fórmulas, la consideración conjunta de distintas formas de vinculación efectiva con el municipio, el sorteo entre quienes reúnan los requisitos de participación, y las circunstancias sociales o de conciliación familiar.

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 por parte del órgano que corresponda de la Ayuntamiento de Salamanca 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