



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Tasa por la prestación de servicios en residencia de mayores / incremento automático de las cuotas conforme al IPC / disconformidad

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 **536/2026**, 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 lo siguiente:

“1. Que el Ayuntamiento de XXX (Zamora) gestiona la Residencia de Mayores de la que es titular.

2. Que en el pleno de diciembre de 2025, se llevó a cabo la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios de asistencia y estancia en la Residencia de Mayores de XXX, publicándose definitivamente en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora nº XXX, el día XXX de 2026. En la misma se publican las nuevas cuotas tributarias, así como una clausula donde se indica que las cuotas serán incrementadas automáticamente en el mes de enero del siguiente año en función del IPC”.

Según manifestaciones del autor de la queja, este sistema de actualización del importe de las tarifas de la tasa no se ajusta a la legalidad.

Admitida a trámite la queja, esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento de XXX solicitando la oportuna información. En su contestación, de fecha XXX de 2026, el Ayuntamiento confirmó que la Residencia de la Tercera Edad de XXX era de titularidad municipal y se gestionaba directamente por la Corporación, y que en sesión plenaria de 26 de diciembre de 2025 el Pleno había acordado, por mayoría absoluta, la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios de asistencia y estancia en la residencia de mayores. El acuerdo se había sometido al procedimiento de exposición pública, publicándose la aprobación inicial en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora n.º XXX, de XXX de 2026; durante el período de alegaciones no se había presentado ninguna, y la aprobación definitiva se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora n.º XXX, de XXX de 2026.



El Ayuntamiento señalaba que en la modificación aprobada se había incluido una cláusula de actualización automática de las cuotas en función del IPC, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad económica de la prestación del servicio, invocando a tal efecto el artículo 24, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL). Asimismo, informaba que, a la vista de observaciones realizadas por la Intervención municipal, el equipo de gobierno se había planteado la modificación del artículo 4.2 de la ordenanza, relativo a la cuota tributaria, habiendo solicitado al Secretario-Interventor la elaboración de un informe técnico-económico. De dicho informe resultaba que el servicio de residencia presentaba unos ingresos totales (tasas de los residentes y subvención de la Excm. Diputación de Zamora) de 454.571,37 euros, frente a unos costes totales de 498.562,42 euros, con un resultado económico de déficit de 43.991,05 euros.

El texto de la modificación de la ordenanza fiscal, tal como fue publicado mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora, dispone en su artículo 4.2 la siguiente cuota tributaria: para personas válidas o independientes, 1.375 euros (habitación individual) y 1.200 euros (habitación doble); para personas asistidas o dependientes, en Grado I, 1.575 euros (habitación individual) y 1.400 euros (habitación doble); en Grado II, 1.625 euros (habitación individual) y 1.450 euros (habitación doble); y en Grado III, 1.675 euros (habitación individual) y 1.500 euros (habitación doble). A continuación, el propio texto de la ordenanza establece de forma literal: *“A partir del mes de enero de 2027, las tarifas se incrementarán de acuerdo al IPC publicado por el INE anualmente”*, cláusula que confirma sin ambigüedad que el índice de referencia empleado es el Índice de Precios de Consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

Se hace constar que en el anuncio publicado se hace figurar como fecha del acuerdo plenario el día XXX de 2024, fecha que resulta incompatible con la cronología acreditada en el expediente: tanto la queja como la contestación municipal de XXX de 2026 sitúan el acuerdo plenario el XXX de 2025, con aprobación inicial publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora n.º XXX, de XXX de 2026, y aprobación definitiva en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora n.º XXX, de XXX de 2026. Esta segunda cronología es, además, la única compatible con la propia cláusula de actualización, que fija el primer incremento en el mes de enero de 2027, esto es, en la primera anualidad posterior a la aprobación definitiva de 2026. Por ello, a los efectos de la presente resolución se toma como fecha del acuerdo plenario el XXX de 2025.

La fecha errónea del anuncio afecta a un dato esencial, es decir, a la fecha del acuerdo plenario de modificación de una ordenanza fiscal, cuya constancia correcta resulta indispensable para determinar con certeza el procedimiento seguido, los plazos de exposición pública y alegaciones, y la propia entrada en vigor de la norma, en garantía de



la seguridad jurídica de los interesados. Procede, por tanto, recomendar al Ayuntamiento que subsane dicho error mediante la expedición de un nuevo certificado por la Secretaría, con la consiguiente corrección del anuncio publicado.

La tasa por prestación de servicios de asistencia y estancia en residencias de mayores se rige por lo dispuesto en el artículo 20.4.ñ) TRLRHL, y su cuantía debe fijarse en la correspondiente ordenanza fiscal (artículo 16 TRLRHL). El artículo 24.2 TRLRHL dispone que *“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 establecimiento y la modificación de las ordenanzas fiscales deben tramitarse, además, con arreglo al procedimiento del artículo 17 TRLRHL: aprobación provisional, exposición pública por plazo mínimo de treinta días, resolución de las alegaciones que se presenten y aprobación definitiva, con publicación íntegra en el boletín oficial correspondiente.

Llegados a este punto, procede poner la actualización pretendida en relación con la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, cuya regulación resulta aplicable a las tasas locales. La finalidad y alcance de esta norma se encuentran claramente expresados en su exposición de motivos, que, al referirse a la práctica de la indexación, señala:

“La indexación es una práctica que permite modificar los valores monetarios de las variables económicas, de acuerdo con la variación de un índice de precios a lo largo de un período. La indexación con base en índices generales, como el Índice de Precios de Consumo (IPC), aunque es una convención ampliamente extendida, no necesariamente está justificada, ni produce beneficios para el conjunto de una economía desarrollada como la española.

La práctica indexadora tiende a ser más generalizada en economías donde la inestabilidad macroeconómica, en particular una elevada inflación, erosiona el poder adquisitivo de los valores monetarios, de forma que se recurre a referenciar la evolución en el tiempo de tales valores a índices de precios como mecanismo de defensa.

Sin embargo, tal mecanismo genera efectos perversos. La indexación está en el origen de los denominados «efectos de segunda ronda». Cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios como el IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice. Ocurre así que un aumento del precio del petróleo o de un alimento encarece, debido a su impacto en el IPC, el precio de bienes cuyos costes de producción no tienen una conexión directa con esos dos bienes”.



Esta Ley tiene por objeto, conforme a su artículo 1, “*el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que los contengan*”. Su ámbito de aplicación, según el artículo 3.1.a), alcanza a las revisiones de cualquier valor monetario en cuya determinación intervenga el sector público, categoría en la que la propia exposición de motivos de la Ley incluye expresamente las tasas y tarifas reguladas por la Administración. El Ayuntamiento de XXX forma parte, sin duda, del sector público, por lo que la actualización de las cuotas de la tasa aquí examinada queda sometida a este régimen, de carácter prescriptivo y no meramente orientativo para las administraciones públicas.

La cláusula de actualización automática conforme al IPC constituye una revisión periódica y predeterminada prohibida por el artículo 4.1 de la Ley 2/2015. La cláusula incorporada a la ordenanza fiscal, que dispone el incremento automático de las cuotas cada mes de enero en función de la variación del IPC, responde exactamente a la definición de “*revisión periódica y predeterminada en función de precios o índices de precios*” que recoge el artículo 2.a) de la Ley: una modificación de valores monetarios de carácter recurrente, determinada por una relación exacta con la variación de un índice de precios, que resulta de aplicar una fórmula preestablecida.

El artículo 4.1 de la misma Ley dispone, sin excepción alguna para las tasas locales, que estos valores monetarios “*no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contenga*”. La única excepción posible se contempla en el artículo 4.2, que exige que la revisión se realice en función de precios individuales e índices específicos de precios, y que dicho régimen se autorice en el desarrollo reglamentario correspondiente, hoy contenido en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero. Ahora bien, el artículo 2.d) de la Ley 2/2015 excluye expresamente de la noción de índice específico de precios a los índices de mayor agregación. El IPC es, por definición, ese índice general de mayor agregación, por lo que no puede servir de referencia válida para articular una revisión periódica y predeterminada de la cuantía de una tasa local, tampoco acogiéndose a la excepción del artículo 4.2.

En consecuencia, la cláusula de actualización automática de las cuotas de la tasa de la Residencia de Mayores de XXX en función del IPC contraviene el artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, disposición de aplicación prescriptiva y directa a las entidades locales, sin que resulte posible ampararla en la excepción de su artículo 4.2. El propio texto de la ordenanza corrobora esta conclusión de forma directa, al disponer literalmente que “*las tarifas se incrementarán de acuerdo al IPC publicado por el INE anualmente*”, identificando sin margen de duda el índice de precios de consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística como referencia de la actualización, es decir, precisamente el índice que el artículo 2.d) de la Ley 2/2015 excluye de la categoría de índice específico de precios.



Esta conclusión no resulta contradicha por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, con anterioridad, ha admitido que la mera actualización anual de una tasa por aplicación del IPC no exige, en cada ejercicio, un nuevo y completo informe técnico-económico, bastando los inicialmente elaborados (SSTS de 7 de febrero de 2009, recurso n.º 4290/2005, y de 14 de mayo de 2012, recurso n.º 2188/2008), ni por la STS de 20 de mayo de 2021, recurso n.º 6212/2019), que vino a reiterar que *“la simple actualización de las tarifas por la variación del IPC experimentada (...) no hacía preciso un estudio económico-financiero”*. Estos pronunciamientos se refieren, en todos los casos, a la exigencia procedimental del informe técnico-económico del artículo 25 TRLRHL, y recaen sobre actualizaciones tarifarias anteriores a la entrada en vigor de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, el 1 de abril de 2015. Ninguno de ellos aborda ni pudo abordar, por razones temporales, la prohibición sustantiva del artículo 4.1 de la Ley 2/2015 de vincular valores monetarios del sector público a índices generales de precios, que es el fundamento en que se sustenta la presente resolución y que opera con independencia de que se haya cumplimentado o no el informe técnico-económico.

Con independencia de lo anterior, la vinculación automática de la cuota al IPC resulta también difícilmente compatible con el artículo 24.2 TRLRHL, en la medida en que el IPC mide la evolución general de los precios de consumo y no guarda necesariamente relación con la evolución específica de los costes del servicio de residencia de mayores. Un mecanismo de actualización desconectado de la evolución real de dichos costes puede conducir, con el paso de los ejercicios, a que el importe de la tasa supere el coste real o previsible del servicio, sin que la ordenanza prevea ningún mecanismo de verificación o corrección. Los datos aportados por el Ayuntamiento (ingresos de 454.571,37 euros frente a costes de 498.562,42 euros, con un déficit de 43.991,05 euros) descartan, por el momento, un exceso sobre el coste del servicio, pero esta circunstancia coyuntural no subsana la ilegalidad del mecanismo en sí, que por su propio diseño prescinde de toda verificación futura de dicha correspondencia.

Toca ahora analizar las exigencias procedimentales. En este sentido el artículo 25 TRLRHL exige que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar nuevos servicios, se adopten a la vista de informes técnico-económicos que se incorporen al expediente. La exigencia de que toda fijación o modificación de la cuantía de una tasa cuente con adecuado soporte técnico-económico constituye, en todo caso, una garantía derivada del principio de equivalencia de costes del artículo 24.2 TRLRHL. Se encuentra, además, actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal Supremo un recurso de casación, admitido por Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 21 de enero de 2026 (recurso n.º 229/2025), para fijar doctrina sobre si la exigencia del informe técnico-económico del artículo 25 TRLRHL se extiende, y con qué alcance, a las modificaciones de ordenanzas fiscales que se limitan a actualizar sus tarifas por aplicación del IPC, lo que evidencia que se trata de una cuestión controvertida y no resuelta con carácter uniforme por los tribunales.



De cuanto antecede se desprende que la cláusula de actualización automática de las cuotas de la tasa por prestación de servicios de asistencia y estancia en la Residencia de Mayores de XXX en función del IPC, incorporada mediante la modificación de la ordenanza fiscal aprobada definitivamente y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora n.º XXX, de XXX de 2026, no se ajusta a la legalidad vigente, al contravenir el artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, sin que resulte de aplicación la excepción de su artículo 4.2, dado que el IPC no puede tener la consideración de índice específico de precios conforme a la definición de su artículo 2.d). Además, no es posible establecer una tarifa en las tasas si no va acompañada de un informe técnico económico que se incorpore al expediente, lo que obliga necesariamente a la modificación de la ordenanza fiscal de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del TRLRHL.

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 las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Montamarta, que se contienen en la presente **Resolución**:

PRIMERA: Que se proceda a suprimir o modificar la cláusula de actualización automática de las cuotas de la tasa por prestación de servicios de asistencia y estancia en la Residencia de Mayores de Montamarta, en cuanto vincula dicha actualización a la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC), por resultar contraria al artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

SEGUNDA: Que, si el Ayuntamiento considera necesario mantener un mecanismo de actualización periódica de las cuotas, este se ajuste al régimen excepcional previsto en los artículos 4.2 y 5 de la Ley 2/2015 y en su desarrollo reglamentario (Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero), empleando en su caso índices específicos de precios, debidamente justificados en una memoria económica incorporada al expediente.

TERCERA: Que, en todo caso, cualquier modificación futura de la cuantía de la tasa, independientemente de cual sea el mecanismo empleado, se someta al procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales previsto en el artículo 17 TRLRHL, garantizando así la seguridad jurídica y el derecho de los interesados a conocer y, en su caso, impugnar el importe resultante.

CUARTA: Que, con carácter previo a cualquier modificación de la cuantía de la tasa, se elabore el correspondiente informe técnico-económico (artículo 25 TRLRHL) que ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste del servicio, conforme al artículo 24.2 TRLRHL, incorporándose dicho informe al expediente con anterioridad a la adopción del acuerdo plenario.



QUINTA: Que se adopten las medidas necesarias para corregir el error advertido en el anuncio publicado en el BOP de Zamora, de XXX de 2026, en el que se hace constar que el acuerdo plenario de modificación de la ordenanza fiscal fue adoptado el XXX de 2024, cuando del expediente administrativo se desprende que la fecha correcta es el XXX de 2025.

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