



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
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 **1697/2026**, 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 que *“el Ayuntamiento de XXX establece precios bono de piscina municipal (...) sin tener en cuenta Sentencias de Tribunal Supremo de 20 de julio de 2023 de que el empadronamiento no puede ser elemento discriminatorio en los precios de este servicio”*.

Según manifestaciones del autor de la queja, esa Administración local debe cumplir *“la mencionada sentencia, eliminando la discriminación (...) en razón del empadronamiento”*.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al respecto a ese Ayuntamiento, que nos ha remitido un informe en el que se confirman sin reservas los hechos expuestos en la queja. El bono de temporada de la piscina municipal, temporada que, según se nos describe, se extiende durante *“dos meses y pico”* tiene un precio de 30 euros para los vecinos empadronados y de 60 euros para quienes no lo están. Dicho de otro modo, a la persona no empadronada se le exige exactamente el doble por la misma prestación, en las mismas instalaciones y durante el mismo periodo.

Reconoce igualmente esa Corporación que conoce la sentencia del Tribunal Supremo invocada en la queja al solicitar la supresión de la diferencia de trato. No nos encontramos, por tanto, ante un supuesto de desconocimiento de la jurisprudencia, sino ante la decisión deliberada de no ajustarse a ella.

Por lo demás, a la pregunta concreta que le formulamos sobre las medidas adoptadas o previstas para solucionar la problemática planteada, el informe no identifica ninguna. En su lugar, ofrece una relación de actuaciones de otras Administraciones (la Junta de Castilla y León, el Principado de Asturias o la Comunidad de Madrid) para



concluir que, puesto que otros bonifican a sus empadronados, *“este Ayuntamiento también la aplica”*.

Pues bien, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2023, dictada con ocasión de la impugnación de una ordenanza fiscal que bonificaba a los usuarios empadronados en las tasas por la utilización de instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, fijó como doctrina 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 ese caso, en un criterio razonable y objetivo que justifique tales diferencias.

El Alto Tribunal rechazó expresamente el argumento, habitual en estos casos, de que las personas empadronadas contribuyen doblemente al sostenimiento del servicio, mediante la tasa y mediante los impuestos municipales, pues las no empadronadas también pueden estar sujetas a los tributos locales. A ello cabe añadir que la financiación de las entidades locales no procede únicamente de los tributos de sus vecinos, sino también de la participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma y de las subvenciones de otras Administraciones, que se nutren de los impuestos que satisfacen todos los ciudadanos, residan donde residan.

Esta doctrina descansa en preceptos de indudable vigencia: los artículos 14 y 31.1 de la Constitución; el artículo 9.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), conforme al cual no pueden reconocerse en los tributos locales otros beneficios fiscales que los expresamente previstos en normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de tratados internacionales, así como los que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley; el artículo 24.4 del mismo texto legal, que únicamente permite modular la cuantía de las tasas atendiendo a criterios genéricos de capacidad económica; y el artículo 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, según el cual la tarifa de cada servicio público ha de ser igual para todos los que reciban las mismas prestaciones y en iguales circunstancias, admitiéndose únicamente tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles.

El informe municipal no precisa si la contraprestación exigida por el uso de la piscina se ha configurado como tasa o como precio público, pero la cuestión resulta irrelevante a estos efectos. La utilización de piscinas figura expresamente entre los supuestos de tasa enumerados en el artículo 20.4.o) del TRLRHL y, aun en la hipótesis de un precio público, el artículo 150 del Reglamento de Servicios resultaría igualmente aplicable. Es cierto que la sentencia citada apuntó que la perspectiva de análisis podría ser



distinta en el caso de un precio público, pero siempre que la diferencia de trato respondiera a criterios objetivos y razonables debidamente justificados. Ese Ayuntamiento no ha ofrecido justificación alguna de esa naturaleza: la única razón que aduce es que otras Administraciones hacen algo que considera parecido. No obstante, la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 29 de junio de 2026, ha venido establecer, en el supuesto de un Ayuntamiento que había aprobado la modificación de una ordenanza reguladora del precio público por la utilización de la piscina municipal e instalaciones deportivas que estipulaba una reducción para los empadronados, refiriéndose a la STS de 20 de julio de 2023, que *“Las anteriores consideraciones, plenamente aplicables al caso que nos ocupa por más que nos encontremos ante precios públicos, determinan la anulación de la modificación impugnada de la Ordenanza núm. 12 del Ayuntamiento de Candelario, al no obedecer la reducción de las tarifas (empadronamiento) a ninguna de las causas legalmente previstas para ello, con vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE)”*.

Conviene detenerse en el alcance de estos pronunciamientos, que no pueden ser tratarlos como una opinión más, equiparable a lo que decidan hacer otras Administraciones. En efecto, desde la reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, el recurso de casación contencioso-administrativo solo se admite cuando la cuestión planteada presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia [artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA)], y la sentencia que lo resuelve tiene como cometido principal fijar la interpretación de las normas estatales sobre las que el auto de admisión consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo (artículo 93.1 LJCA). Así sucedió en este caso: la Sección de Admisión apreció ese interés casacional mediante auto de 6 de julio de 2022, y la Sala fijó la interpretación en los términos antes expuestos.

Dicho de otro modo, cuando el Tribunal Supremo responde en casación a una cuestión de interés casacional objetivo no está resolviendo únicamente un pleito entre un particular y un Ayuntamiento, sino declarando, con vocación general, cómo deben interpretarse la Constitución, el TRLRHL y el Reglamento de Servicios cuando un municipio pretende cobrar distinto por el uso de sus instalaciones en función del padrón. Y lo hace el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123.1 de la Constitución). Aunque el artículo 1.6 del Código Civil atribuye la función de complementar el ordenamiento jurídico a la doctrina que establezca el Tribunal Supremo *“de modo reiterado”*, el modelo casacional vigente confiere una autoridad singular a la interpretación fijada al resolver una cuestión de interés casacional, precisamente porque la ley configura esa sentencia como el instrumento para la formación de la jurisprudencia.



Es cierto que aquella sentencia no anuló la ordenanza de XXX, que no fue objeto de aquel proceso. Pero de ello no se sigue, en modo alguno, que esa Corporación pueda desentenderse de ella. En primer lugar, porque el sometimiento pleno a la ley y al Derecho que el artículo 103.1 de la Constitución impone a toda Administración no se agota en la letra de las normas, sino que comprende su interpretación autorizada por el Tribunal Supremo. En segundo lugar, porque los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) resultan difícilmente compatibles con que una Administración mantenga, a sabiendas, una disposición cuya ilegalidad ha sido declarada por el Alto Tribunal en un supuesto sustancialmente idéntico.

Y, en tercer lugar, porque la doctrina casacional determina el resultado previsible de cualquier impugnación. Las disposiciones administrativas que vulneran la Constitución o las leyes son nulas de pleno derecho (artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y su invalidez no se subsana por el mero transcurso del tiempo. Cualquier usuario no empadronado puede impugnar el acto de aplicación que le afecte fundándose en que la ordenanza no es conforme a Derecho, aunque esta no hubiera sido recurrida directamente en su día (artículo 26 LJCA). El órgano judicial que conozca del asunto aplicará la doctrina del Tribunal Supremo; y si se apartara de ella de modo deliberado por considerarla errónea, o de modo inmotivado pese a haber sido citada en el debate, la ley presume la existencia de interés casacional objetivo (artículo 88.3.b LJCA), de manera que la cuestión volvería al Alto Tribunal. La posición municipal carece, por tanto, de fundamento jurídico, obligando a los usuarios afectados, en su caso, a aquietarse y pagar o a, en su caso, a litigar para obtener lo que el Tribunal Supremo ya ha declarado.

Sugiere, asimismo, el informe que la Junta de Castilla y León, que dispone “*de muchísimos más asesores que un humilde Ayuntamiento*”, también conoce la sentencia y, sin embargo, mantiene medidas vinculadas al empadronamiento. Esta Institución comprende perfectamente las limitaciones de medios de los municipios de pequeña y mediana población, pero el deber de actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, que imponen los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución y el artículo 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL), no se halla limitado por el tamaño de la plantilla ni al número de asesores de cada Administración. Obliga por igual a grandes y pequeñas Administraciones.

Por otra parte, la doctrina del Tribunal Supremo que aquí se aplica no exige un complejo estudio jurídico para su comprensión: puede resumirse en que el mismo servicio ha de costar lo mismo a todos sus usuarios, salvo que concurra un criterio objetivo y razonable, como la capacidad económica, que justifique lo contrario. Y si aun así esa Corporación precisara apoyo técnico para adaptar su ordenanza, conviene recordar que la asistencia y la cooperación jurídica a los municipios, especialmente a los de menor



capacidad económica y de gestión, constituye una competencia propia de la Diputación Provincial, conforme al artículo 36.1.b) de la LRBRL.

Tampoco puede alegarse falta de tiempo. La sentencia es de julio de 2023 y, desde entonces, han transcurrido tres temporadas de baño.

La parte sustancial del informe municipal se dedica a describir medidas de otras Administraciones vinculadas al empadronamiento: la tarjeta BUSCYL de transporte gratuito, el anuncio de gratuidad de la matrícula del primer curso universitario para los empadronados en Castilla y León y los requisitos de acceso al abono de transporte de la Comunidad de Madrid. Pues bien, se trata previsiones normativas diferentes a la que ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pronunciamiento que fija doctrina jurisprudencial sobre un asunto diferente a cualquiera de los indicados en su informe y recordados ut supra, pero que, sin embargo, es coincidente es con el que ha sido objeto de la queja que ahora estamos resolviendo, por lo que al mismo le es enteramente aplicable la doctrina jurisprudencial anteriormente considerada.

Desde julio de 2023 existe, pues, doctrina casacional que declara contraria a Derecho que un Ayuntamiento pueda fijar diferentes tarifas por la utilización y disfrute de un servicio público en razón del empadronamiento, y, según reconoce el propio Ayuntamiento, la cuestión le ha sido planteada por escrito año tras año, por lo que no encuentra ninguna justificación que el cobro se siga realizando en los términos que han sido objeto de las reclamaciones recibidas; máxime cuando sobre ello es muy probable que la persona titular de la Secretaría del Ayuntamiento haya advertido de la ilegalidad de que supone, advertencia que forma parte de las funciones, que tienen legamente encomendadas, de asesoramiento legal y el control interno de la Entidad.

En definitiva, la diferencia de tarifas en el acceso y utilización de la piscina municipal de XXX en función del empadronamiento de los usuarios resulta contraria al ordenamiento jurídico, en los términos declarados por el Tribunal Supremo, y su mantenimiento, además de perjudicar a los usuarios no empadronados, expone a la Corporación a la impugnación de la ordenanza o acuerdo que dé cobertura a los cobros realizados, con un resultado previsible de la impugnación a la vista de la doctrina expuesta.

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 parte del Ayuntamiento de XXX se proceda a modificar la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa o, en su caso, el acuerdo de establecimiento del precio público por la utilización de la piscina municipal, con el fin de suprimir la diferenciación de tarifas basada en el empadronamiento de los usuarios, de forma que la modificación resulte de aplicación, a más tardar, en la temporada de baño de 2027.

SEGUNDA: Que, en el caso de que esa Corporación desee mantener tarifas reducidas para determinados colectivos, estas se fundamenten exclusivamente en criterios objetivos y razonables legalmente admitidos, como los de capacidad económica previstos en el artículo 24.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en el artículo 150.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y se apliquen por igual a todos los usuarios, con independencia de su lugar de empadronamiento.

TERCERA: Que se dé traslado de la presente resolución a la Secretaría-Intervención de ese Ayuntamiento, a fin de que, en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento legal preceptivo y de control interno, si no lo ha hecho, emita informe sobre la adecuación a Derecho de la vigente regulación de las tarifas de la piscina municipal y, en su caso, se incorpore al expediente de modificación de la ordenanza o del acuerdo que da cobertura al cobro que se viene realizando.

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