

Expte.

DI-712/2019-3

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a los abonos de piscina para los no empadronados

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja de una ciudadana como consecuencia del recargo de un 50% que se le impone en su abono de temporada de piscina de Zaragoza como consecuencia de no encontrarse empadronada en la ciudad.

SEGUNDO.- Visto el escrito presentado, así como la documentación aportada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente a D. David Acín para su instrucción. Con tal objeto, se envió escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información acerca de la cuestión planteada en la queja.

TERCERO.- En el informe remitido por el Ayuntamiento, concretamente desde el Servicio de Instalaciones Deportivas se que se limitan a aplicar la Ordenanza Fiscal 27.8, que es aprobada cada año por el Pleno Municipal. Igualmente informa que *“no tendríamos inconveniente en que se modificara la actual ordenanza y se contemplara la posibilidad de ofrecer abonos con precio reducido a personas no empadronadas en la ciudad, y que tuvieran las condiciones particulares solicitadas para la reducción de precio por motivo de : Edad, Pensionista, Familia Numerosa, Minusvalía o Renta”*

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- A la vista del contenido de la queja, la cuestión objeto de estudio se circunscribe a determinar la procedencia o improcedencia del recargo del 50% para los no empadronados establecido por el Ayuntamiento de Zaragoza sobre la tarifa general para el uso de las piscinas municipales.

En este sentido, a la vista de la redacción de los acuerdos en los que se regulan las tarifas a pagar por la prestación por parte del Ayuntamiento de Zaragoza de los servicios indicados, ha de advertirse que el Consistorio ha regulado como precios públicos el uso de las piscinas municipales.

Al respecto, ha de recordarse que los precios públicos no son tributos y tienen, por ello, una regulación específica y diferenciada en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales consecuencia, precisamente, de su distinta naturaleza jurídica.

Así, el art. 41 LHHLL define “precio público” en clave negativa y tomando como referencia el concepto “tasa”. Dicho precepto establece que:

“Artículo 41. Concepto. Las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B de esta Ley.

E integrando los arts. 41 y 20.1.B) LHHLL podemos definir “precio público”, en palabras de Ballesteros Fernández, como *“la contraprestación satisfecha por quien voluntariamente solicita un servicio o una actividad administrativa prestada en concurrencia con el sector privado. Se trata, por tanto, de un ingreso de Derecho Público que no tiene carácter tributario.”*

Por su parte, el art. 42 LHHLL establece que no podrán exigirse precios públicos por los servicios y actividades enumerados en el artículo 21 de dicha ley, siendo estos los siguientes: 1) abastecimiento de aguas en fuentes públicas, 2) alumbrado de vías públicas, 3) vigilancia pública en general, 4) protección civil, 5) limpieza de la vía pública, 6) enseñanza en los niveles de educación obligatoria. Ha de destacarse que, igualmente, el art. 21 LHHLL establece que sobre estos servicios y actividades tampoco podrán establecerse tasas.

Desde este punto de vista, podemos concluir que la configuración como precios públicos de los precios de acceso a piscinas es correcta en cuanto que dicho

servicio ni es de solicitud o recepción obligatoria ni se presta -o se puede prestar- exclusivamente por el sector público.

En lo relativo a la fijación de su importe, el art. 44 LHHLL dispone que:

“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.”

Atendida la redacción del art. 44 LHHLL, se observa, de una parte, que la ley establece para la cuantificación del precio público un mínimo -el coste del servicio o actividad realizados-, frente a las tasas, en las que la cuota tributaria tiene como máximo el coste de estos servicios. Por otra parte, se reconoce expresamente la posibilidad de establecer como precio público un importe menor del coste real de la actividad siempre y cuando concurren alguna de las razones -sociales, benéficas...- que indica el artículo transcrito.

SEGUNDA.- Una vez expuesta la regulación general de los precios públicos, procedemos a estudiar la fijación que de estos ha hecho el Ayuntamiento de Zaragoza en cuanto a los abonos para acceder a las piscinas municipales.

Así, la Ordenanza nº 27 reguladora de los precios públicos por prestación de servicios y realización de actividades del Ayuntamiento de Zaragoza (2019), en cuanto a los abonos para acceso a piscinas establece las siguientes tarifas (art. 3.1):

1) Para piscinas de verano:

Abono de temporada: 77 € (adultos nacidos entre 1950-1995)

46,30€(tarifa joven 1996-2008)

35 € (nacidos antes de 1950 y pensionistas)

2) Para piscinas cubiertas:

Abono anual ordinario: 161 € (adultos nacidos entre 1950-1995)

108€ (tarifa joven 1996-2008)

75 € (nacidos antes de 1950 y pensionistas)

Hay que tener en cuenta que estas tarifas “generales” lo son solo para los usuarios que estén empadronados en Zaragoza ya que, para los que no lo están, la tarifa se incrementa en un 50%. Así lo establece el art. 4.1.4 de la misma Ordenanza al disponer que:

“Los abonos de piscina de verano y los abonos anuales de piscina climatizada o de balneario urbano tendrán un recargo del 50% para no empadronados”.

En este caso, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre con las tasas, en los precios públicos la cuantificación atiende a “mínimos”, podría valorarse la posibilidad de que se fijaran tarifas distintas a partir del mínimo -que cubriría el coste real del servicio- para los usuarios.

Ahora bien, esa diferencia entre unas y otras tarifas generales no puede ser arbitraria, sino que debe estar justificada y ser objetiva y razonable.

Así lo ha entendido el Tribunal Supremo, que, en sentencia de 15 de abril de 2000, a la hora de tratar de la fijación de precios públicos indica en su FJ 4º lo siguiente:

“Las circunstancias de que la Ley no prohibía expresamente otros criterios de determinación de los precios públicos y de que éstos, a diferencia de las tasas, no estén limitados, en su cuantificación, por el coste global del servicio que se presta, no autoriza a utilizar otros sistemas de valoración diferentes a los taxativamente previstos en la Ley, ni a fijar su cuantía de manera arbitraria y sin fiscalización de clase alguna, con exclusión hasta del control jurisdiccional, como parece sostener el Ayuntamiento de León.” (El subrayado es nuestro).

En la misma línea se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006, con respecto al artículo 150.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que establece el principio de igualdad entre los usuarios ante las tarifas de los servicios. Establece que, en la fijación de tarifas reducidas o bonificadas para sectores o colectivos económicamente débiles, no tendría cabida la circunstancia de empadronamiento en un municipio, ya que constituiría una *“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.”*

Pero, como ya se ha anticipado *ut supra*, esta distinción siempre habrá de justificarse adecuadamente en el expediente administrativo correspondiente al establecimiento del precio público en cuestión, con el objetivo de poder someter a control la razonabilidad de la distinción de tarifas que se adopte por el Consistorio.

Circunstancia esta de la razonabilidad que, en el caso que nos ocupa, no se ha acreditado, a lo que ha de añadirse, además, que resulta desproporcionado y sin aparente justificación un recargo de un 50% en las tarifas de abonos para los no empadronados, tanto en cuanto al porcentaje del recargo aplicado, que parece excesivo, como en cuanto al único y exclusivo motivo por el que se impone el mismo, como es el no estar empadronados en Zaragoza.

Por todo ello, esta Institución considera oportuno sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que, en la cuantificación de las tarifas de acceso a las piscinas municipales, se apliquen de manera rigurosa los criterios al efecto establecidos en la Ley de Haciendas Locales; y, en el caso de que se establezcan diferencias entre tarifas, el Consistorio habrá de justificar la ponderación y razonabilidad de las mismas así como de los motivos en los que se funda la conveniencia de establecer dicha distinción tarifaria.

TERCERA.- Desde esta Institución se viene manteniendo el criterio anteriormente citado, como ya se hizo en el expediente DI-1178/2010 dirigido al Ayuntamiento de Used y en el expediente DI-474/2010 dirigido al Ayuntamiento de Zaragoza. Criterio, por otra parte, que sostiene el Defensor del Pueblo (Ayuntamiento de El Escorial) y otros comisionados autonómicos como el Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana (queja nº 040149), el Defensor del Pueblo Navarro (198/2007) y el Procurador del Común de Castilla y León (queja nº20132232)

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente **SUGERENCIA**:

ÚNICA.- Que, en la cuantificación de las tarifas de acceso a las piscinas municipales, se apliquen de manera rigurosa los criterios al efecto establecidos en la Ley de Haciendas Locales; y, en el caso de que se establezcan diferencias entre tarifas, el Consistorio habrá de justificar la ponderación y razonabilidad de las mismas así como de los motivos en los que se funda la conveniencia de establecer dicha distinción tarifaria.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 17 de junio de 2019

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN