

Expte.

DI-38/2012-8

**Sr. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE PASTRIZ**

**50195 PASTRIZ
ZARAGOZA**

Asunto: Tasa por prestación de servicios de la Escuela Infantil Municipal

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado. En la misma, respecto de la situación de D^a XXX, se expone lo siguiente:

“Es madre soltera y tiene un bebé de 5 meses para el que el pasado mes de noviembre solicitó plaza en la guardería pública en el municipio en el que su hijo y ella están empadronados, Pastriz.

Las Ordenanzas fijaban una cuota tributaria distinta para aquellos niños cuyos padres estuvieran empadronados en el municipio o no.

A finales de noviembre hizo la matrícula y pagó la reserva para el mes de diciembre, ya que no lo iba a llevar a la guardería hasta enero y le cobraron los importes reducidos como empadronados que están ambos, 18 y 50€ respectivamente.

El día 1 de enero de 2012 entró en vigor una modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios de la

escuela de educación infantil, en la que se modifica el criterio para aplicar una tarifa u otra según concurra o no la circunstancia de que toda unidad familiar se encuentre empadronada en Pastriz. Y ahora el Ayuntamiento de su municipio le aplica la tasa como si su hijo y ella no cumplieran esa circunstancia.

Ha ido al Ayuntamiento y le han dicho que como el padre de su hijo no está empadronado en el municipio no cumplen la circunstancia de que toda la unidad familiar esté empadronada en el municipio. La afectada les ha dicho que es madre soltera y su unidad familiar es monoparental, formada por el bebé y la madre ...

Además, ha solicitado la devolución de la tasas que pagó por la matrícula, 18 € y la reserva de plaza 50 € ya que no va a llevar al niño a la guardería y le han dicho que no se lo van a devolver.”

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, acordé admitirlo a trámite y, con objeto de recabar información precisa al respecto, dirigí un escrito al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Pastriz.

TERCERO.- En respuesta a nuestro requerimiento, el Alcalde nos comunica lo que se reproduce literalmente a continuación:

“Dª XXX, tiene un hijo reconocido por el padre, y según información recabada de los vecinos de la localidad actualmente convive con su pareja y padre de su hijo en su domicilio en ZZZ (Barrio de Zaragoza).

La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicio de escuela de educación infantil, vigente hasta el día 31 de Diciembre de 2011, establecía una cuota distinta para los niños en los que no concurra la circunstancia de que sus padres o tutores de encuentren empadronados en Pastriz, entonces la interpretación que deba el Ayuntamiento era que bastaba con que uno de los padres estuviere empadronado, y así se le aplicó a la interesada la cuota vigente en ese momento y hasta el 31 de Diciembre en concepto de matrícula y de reserva de plaza, de conformidad con la Ordenanza.

Este Ayuntamiento mediante acuerdo plenario adoptado en Sesión Ordinaria celebrada el día 27 de Septiembre de 2011, adopto el acuerdo de modificar las tarifas de las Ordenanzas Fiscales reguladora de la tasa por prestación de servicios de escuela de Educación Infantil. Dicho acuerdo fue publicado en el BOP n° 236, de fecha 14 de Octubre de 2011. Durante el periodo de información pública se presentaron alegaciones que previamente informadas por los servicios jurídicos municipales fueron resueltas por el Pleno Municipal en Sesión Ordinaria celebrada el día 27 de Diciembre de 2011 y fue expuesto al público el texto integro de la modificación en el BOP n° 299 de fecha 31 de Diciembre de 2011, entrando en vigor el día 1 de Enero de 2012.

En la modificación introducida en la Ordenanza se recoge unas cuotas tributarias distinguiendo un precio distinto para los niños en los que no concurra la circunstancia de que toda la unidad familiar se encuentre empadronada en Pastriz, como es el presente caso que se encuentran empadronados la madre y el hijo en el domicilio de los padres de la interesada ... de esta localidad, pero no toda la unidad familiar.

Este Ayuntamiento consideró y estudió esta modificación de la

Ordenanza debido a que por la proximidad de los Municipios anejos, se daba la practica de empadronarse en el domicilio de algún amigo o familiar en el Municipio para beneficiarse del servicio de Guardería Infantil, por ser una Escuela de nueva apertura con unas buenas instalaciones, personal cualificado y a unos precios muy baratos. Ello no obsta que si hay plazas libres accedan las personas interesadas de otros lugares, pero este Ayuntamiento ha querido garantizar unas plazas para los habitantes empadronados y residentes en Pastriz, y evitar picarescas anteriores, que si hay plazas vacantes no se tiene ningún inconveniente, pero que repito creo que se deben garantizar los servicios a quienes pagan sus impuestos en el Municipio”.

A este informe, el Alcalde adjunta el texto completo de la “*Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios de Escuela de Educación Infantil*” que, en su redacción inicial no hace distinción alguna entre personas empadronadas en el municipio o no, y la modificación introducida en su artículo 5º, que queda redactado en los siguientes términos:

“Art. 5º. Cuota tributaria

1.- La cuota tributaria de la tasa vendrá determinada de conformidad con las siguientes tarifas:

a) Jornada completa, de 8,00 a 17,00 h.

- | | |
|--|-----------------|
| <i>a. Con servicio de comedor:</i> | <i>170,00 €</i> |
| <i>b. Sin servicio de comedor:</i> | <i>120,00 €</i> |
| <i>c. Cuota maternal (jornada completa con comedor):</i> | <i>190,00 €</i> |
| <i>d. Cuota maternal (jornada completa sin comedor):</i> | <i>140,00 €</i> |

b) Jornada de mañana, de 8,00 a 13,00 h: *80,00 €*

- | | |
|--|-----------------|
| <i>a. Cuota maternal (jornada mañana):</i> | <i>100,00 €</i> |
|--|-----------------|

c) Jornada de tarde, de 12,00 a 17,00 h:	80,00 €
a. Cuota maternal (jornada tarde):	100,00 €
d) Horario escolar. de 10,00 a 13,00 y de 15,00 a 17,00 h:	80,00 €
(No compatible con servicio de comedor, salvo días sueltos)	
a. Cuota maternal (horario escolar):	100,00 €
e) Servicio de comedor:	50,00 €
f) Servicio de comedor, día suelto:	6,00 €
g) Hora extra:	4,50 €/hora
h) Cuota mensual mínima para reserva de plaza para los niños que todavía no asisten al centro:	50,00 €

2.- Para los niños en los que no concurra la circunstancia de que toda la unidad familiar se encuentre empadronada en Pastriz, la cuota tributaria de la tasa vendrá determinada de conformidad con las siguientes tarifas

a) Jornada completa, de 8,00 a 17,00 h.	
a. Con servicio de comedor:	300,00 €
b. Sin servicio de comedor:	200,00 €
c. Cuota maternal (jornada completa con comedor):	340,00 €
d. Cuota maternal (jornada completa sin comedor):	240,00 €
b) Jornada de mañana; de 8,00 a 13,00 h:	120,00 €
a. Cuota maternal (jornada mañana):	160,00 €
c) Jornada de tarde, de 12,00 a 17,00 h:	120,00 €
a. Cuota maternal (jornada tarde):	160,00 €
d) Horario escolar. de 10,00 a 13,00 y de 15,00 a 17,00 h:	120,00 €
(No compatible con servicio de comedor, salvo días sueltos)	
a. Cuota maternal (horario escolar):	160,00 €
e) Servicio de comedor:	50,00 €
f) Servicio de comedor, día suelto:	6,00 €
g) Hora extra:	4,50 €/hora

h) Cuota mensual mínima para reserva de plaza para los niños que todavía no asisten al centro: 100,00 €

3.- En el momento de tramitar la solicitud de la plaza, deberá abonarse en concepto de matrícula la cantidad de 25,00 €. Para los niños en los que no concorra la circunstancia de que toda la unidad familiar se encuentre empadronada en Pastriz, la cuantía de la matrícula queda fijada en 50,00 €.

La presente modificación, que fue aprobada definitivamente por el Pleno de este Ayuntamiento en sesión celebrada el día 27 de Diciembre de 2011, entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y será de aplicación a partir del 1 de enero de 2012, permaneciendo en vigor hasta que se acuerde su modificación o su derogación expresa.”

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El artículo 17.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al tratar de la elaboración, publicación y publicidad de las Ordenanzas Fiscales, dispone: *“En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.(...)”.*

Además, la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia se

configura como presupuesto de eficacia y vigencia de toda Ordenanza o Reglamento. Así, en el caso que nos ocupa, se advierte que la Ordenanza dictada por la Corporación municipal de Pastriz se ha publicado en el correspondiente Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, tal y como resulta del artículo 70.2 Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, del siguiente tenor literal:

“Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial”.

Así, de conformidad con la información facilitada por el Alcalde de Pastriz, el acuerdo plenario adoptado en Sesión Ordinaria celebrada el día 27 de septiembre de 2011, en el que se aprobó la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios de la Escuela de Educación Infantil –que modifica las tarifas establecidas en función de la jornada y asistencia o no a comedor escolar, incorporando la circunstancia de empadronamiento- fue publicado en el BOP nº 236, de fecha 14 de octubre de 2011; en el período de información pública se presentaron alegaciones que, previamente informadas por los servicios jurídicos municipales, fueron resueltas por el Pleno Municipal en Sesión Ordinaria celebrada el día 27 de diciembre de 2011; y apareció el texto

integro de la modificación en el BOP nº 299 de fecha 31 de diciembre de 2011, entrando en vigor el día 1 de enero de 2012.

Constatamos que el procedimiento administrativo ha seguido todos los trámites establecidos para la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza que, como se ha indicado anteriormente, se configura como presupuesto de eficacia y vigencia de esta Ordenanza. No obstante, si bien no entramos a examinar las circunstancias particulares de la familia aludida en esta queja, en lo concerniente a la veracidad o no del domicilio alegado, creemos que el fondo de la cuestión objeto de queja se circunscribe a determinar la procedencia o improcedencia de diferenciar entre empadronados y no empadronados en cuanto a las tarifas a pagar a la hora de acceder a la prestación de este servicio municipal ofrecido por el Ayuntamiento de Pastriz.

En este sentido, a la vista de la redacción de los acuerdos en los que se regulan las tarifas de la Escuela de Educación Infantil Municipal propiedad del Ayuntamiento de Pastriz, ha de advertirse que el Consistorio ha regulado como tasa el pago de prestación de servicios de la misma, lo que conlleva una determinada calificación y naturaleza del dinero cobrado, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

Segunda.- El artículo 57 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que *“los ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público municipal, según las normas contenidas en la sección III del capítulo III del título I de esta Ley.”* A los efectos que aquí interesan, el artículo 20.4 de la citada Ley determina que conforme a lo

previsto en la misma, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, mencionando explícitamente en el apartado d) el servicio de “*Guardería rural*”.

Siendo sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 20.4 de la citada Ley, la determinación del importe de la cuota tributaria a satisfacer por los sujetos pasivos queda objetivada de manera uniforme y general para todos los obligados. En el caso que nos ocupa, se concreta cuantitativamente a través de la cantidad resultante de aplicar una tarifa, que es una de las modalidades previstas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En materia de tributación local, esta Ley admite la modulación cuantitativa de los tributos mediante beneficios fiscales, si bien, en el caso de ordenanzas fiscales de las entidades locales, sólo cuando así se establezcan en éstas y en los supuestos expresamente previstos en la misma. En este sentido, se reproduce a continuación el tenor literal del artículo 9.1:

“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. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán

establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos.”

Asimismo, hemos de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 24.4, de aplicación en el caso de tasas municipales: *“Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.”*

Entendemos que, en la determinación de las cuotas tributarias para la exacción de tasas -como la que aquí tratamos referida al pago de los servicios que presta la Escuela Infantil Municipal de Pastriz- cabe el establecimiento de tarifas diferentes, si bien sólo cuando la distinción entre unas y otras tenga por único fundamento la distinta capacidad económica de los obligados. Fuera de este supuesto, no se prevé en la normativa de aplicación la determinación para un mismo hecho imponible de cuotas tributarias diferenciadas.

En nuestra opinión, la fijación por parte del Ayuntamiento de Pastriz de tarifas distintas para los usuarios de la Escuela Infantil según el interesado esté o no empadronado en el municipio no es acorde con el ordenamiento jurídico precisamente por no traer causa de la única admitida legalmente, como es la capacidad económica de los obligados al pago, atentando con ello a los principios de igual y progresividad en los que se inspira el sistema tributario español (artículo 31.1 de la Constitución Española).

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª) se ha pronunciado en este mismo sentido en sentencia de 12 de julio de 2006 (rec. nº 3526/2001), no admitiendo la diferencia de tarifas

entre empadronados y no empadronados en un supuesto de suministro de agua potable, argumentando lo siguiente en su Fundamento Jurídico Cuarto:

“En efecto, el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956, 85) establece el principio de igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios. Es cierto que el apartado dos de dicho precepto permite fijar tarifas reducidas o bonificadas, en beneficio de sectores personales económicamente débiles, pero en este uso no se aprobó subvención alguna en materia de tarifas de agua, sino que se estableció la tarifa de consumo doméstico para las viviendas o alojamientos de carácter habitual y permanente en los casos en que los titulares de los contratos figurasen empadronados en el municipio, con independencia de que fueran o no titulares de una o más viviendas, incluyendo, en cambio, dentro del consumo industrial no sólo el servicio prestado a cualquier actividad industrial, comercial, profesional o artística, sino además el prestado a viviendas destinadas a segunda residencia cuyos titulares no figurasen empadronados en el Municipio, 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”.

Centrándonos en el tema que nos ocupa, si es conforme a derecho establecer esa distinción entre empadronados y no empadronados a la hora de regular las tarifas con arreglo a las cuales se fija el abono por este servicio municipal prestado por el Ayuntamiento de Pastriz, creemos que, a la hora de regular en sus Ordenanzas Fiscales las tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local, la citada Corporación Local debe establecer su importe (cuota tributaria) sin distinguir entre los sujetos pasivos según estén o no empadronados en el municipio.

Tercera.- En escrito que ha tenido entrada en esta Institución con fecha 2 de febrero de 2012, la persona que presenta la queja manifiesta que *“podría ser vulnerador del principio de igualdad el establecer tarifas diferentes para los empadronados y los no empadronados, tanto si nos encontramos ante tasas como ante precios públicos, no encontrando tampoco habilitación legal alguna para establecer exenciones o bonificaciones no previstas legalmente por razón del empadronamiento”*.

A nuestro juicio, en el caso de que la prestación económica exigida al ciudadano por los servicios municipales prestados se configure como un precio público, la distinción de tarifas basada en la situación de empadronamiento o no del usuario, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto de las tasas, podría ser admisible siempre que ello se fundara en un criterio objetivo y razonable.

Es preciso recordar que los precios públicos no son tributos -como sí lo son las tasas-, por lo que las limitaciones legalmente establecidas para éstos y referidas a la determinación de la cuota tributaria -como sería el caso de su modulación en atención a la capacidad económica de los usuarios- no les son de aplicación. De hecho, los precios públicos, tienen una regulación específica y diferenciada de los tributos en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, consecuencia precisamente de su distinta naturaleza jurídica.

En relación con el concepto de precio público, el artículo 41 de la citada Ley determina que *“La 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 artículos 41 y 20.1.B) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, 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.”

En lo concerniente a la fijación de su importe, se reproduce seguidamente el artículo 44 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

“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.”

Se observa 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 que indica el artículo transcrito.

En consecuencia, para el establecimiento de precios públicos no existe una norma equivalente a la prevista en el artículo 24.4 de la Ley

Reguladora de las Haciendas Locales, que sólo permitiría la modulación de las cuotas tributarias de las tasas en atención a la capacidad económica de los obligados. Se advierte que el artículo 44 de la mencionada Ley permite la fijación de precios públicos -aun cuando sea para concretar su importe por debajo del coste real del servicio prestado- atendiendo a criterios no exclusivamente ligados a la capacidad económica del usuario, sino también a otros tan genéricos como los sociales, benéficos, culturales o el interés público.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Que el Ayuntamiento de Pastriz adopte las medidas oportunas a fin de regular en su Ordenanza Fiscal la tasa por prestación de servicios de la Escuela de Educación Infantil Municipal y, en cuanto tasa, establezca su importe (cuota tributaria) sin distinguir entre sujetos pasivos que estén o no empadronados en esa localidad.

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.

6 de marzo de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE