

Expte.

DI-747/2014-5

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

**Asunto: Sugerencia sobre determinación de precios públicos por servicios municipales prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza (piscinas).**

## I.- ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** El día 4 de abril de 2014 tuvo entrada en esta Institución escrito del siguiente tenor:

*“El motivo de la queja es que por utilizar el servicio de piscina pública, en este caso climatizada y no estar empadronada en Zaragoza, se me cobra el 50% más que a una persona empadronada (aun teniendo reconocida discapacidad).*

*Con menoscabo de mi economía: Bono anual pasa de 161 euros a 320 euros.*

*Como con este servicio, en todos amparándose en la Ordenanza nº 27 del Ayuntamiento.*

*En Villamayor no se cobra a los ciudadanos no empadronados allí el 50 % más que a los residentes. Sería igualmente discriminatorio, en cuanto aún no siendo residente, el municipio participa de los Presupuestos Generales del Estado para sufragar sus servicios, y, por lo tanto, participamos todos en ello en cuanto ciudadanos españoles.*

*En todo caso, los servicios generan unos gastos, por lo que dan lugar a unos precios públicos y el baño de una persona empadronado o no, es el mismo, por lo que debe de corresponder el mismo precio a todo el mundo, salvo discriminaciones positivas habituales, como son para menores, mayores y discapacitados (fomento del deporte y salud).*

*Trabajo en Zaragoza (DGA) y por motivos de salud vengo obligada a nadar y en Villamayor no disponemos de este servicio, y considero que la actitud del Ayuntamiento de Zaragoza es injusta y discriminatoria, en cuanto conculca el principio de igualdad, por lo que solicito se tomen cartas en el asunto y se resuelva en el sentido que indico y motivo (Constitución Española. Artículos:1. 1; 9.2; 14; 19; y 139)”.*

**SEGUNDO.-** Al amparo de lo preceptuado en el artículo 2.3 de la Ley

Reguladora del Justicia de Aragón, se admitió la misma a supervisión con la finalidad de interesar del Ayuntamiento de Zaragoza la información precisa para determinar la fundamentación o no del escrito de queja.

**TERCERO.-** La respuesta del Ayuntamiento de Zaragoza se recibió el día 28 de mayo de 2014 y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

*“En relación con la información que se solicita a este Servicio de Instalaciones Deportivas, en relación con dicho expediente, se adjunta las dos contestaciones a las reclamaciones planteadas por esta usuaria por lo que se demuestra que recibió contestación en plazo.*

*Desde este Servicio ratificarnos en la contestación que se le envió a la usuaria en fecha 6/02/2014 en relación a la reclamación planteada con fecha 22/01/2014”.*

La mencionada contestación indicaba que:

*“... Respecto a la cuestión planteada en su reclamación, dado que los órganos municipales y una mayoría de los concejales han aprobado dicho incremento en el precio, recogido en el Texto Regulador 27.VIII, art. 1.6, este Servicio Municipal no tiene nada que manifestar a nivel técnico”.*

## **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 las 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 (2014), 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.*

*Por el contrario el establecimiento de una carga patrimonial de carácter público, exige la observancia rigurosa de las normas que la permiten y regulan, especialmente en sus elementos cuantitativos, sin que sean posibles interpretaciones extensivas o analógicas y menos la actuación sin limitación alguna, peor aún que si se tratara de una actividad comercial privada, sometida sólo a las leyes del mercado, pues en los precios públicos no existen ni siquiera las limitaciones que impone el juego de la oferta y la demanda.*

*La Ley permite que se fijen los precios públicos atendiendo al valor del mercado o de la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, ya se elija uno u otro módulo o se ponderen ambos, como reconoció posible la Sentencia de 15 de enero de 1998, pero sin que sea admisible aplicar otros criterios más que los previstos en la Ley, ni olvidar que el precio, aunque se adjetiva de «público», es siempre la contraprestación pecuniaria de la adquisición de un bien o del arrendamiento de un bien o de un servicio y por lo tanto, aunque -como ya hemos dicho- a diferencia de las tasas, que no pueden rebasar el coste estimado, sea posible la obtención de un beneficio, éste no puede*

concebirse ilimitado y sujeto sólo a la voluntad del vendedor o arrendador que, precisamente por que actúa en el ejercicio de la potestad administrativa, ha de hacerlo no sólo sometido al derecho, sino de forma razonablemente ponderada y siempre bajo el control de los Tribunales." (El subrayado es nuestro).

Desde este punto de vista, podría considerarse el hecho de que el Ayuntamiento de Zaragoza, a la hora de establecer los precios públicos para el acceso a las piscinas municipales, distinguiera entre varias "tarifas generales" fijando importes distintos según determinadas condiciones de sus usuarios.

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.

### 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**:

- 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 13 de junio de 2014

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**