

Expte.

DI-1231/2014-8

**Sr. ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE NOVALLAS  
Plaza de San Antón nº 1  
50510 NOVALLAS  
ZARAGOZA**

**Asunto:** Tasa por prestación de servicios de 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, en alusión a D<sup>a</sup> XXX, se expone lo siguiente:

*“Pertenece a una familia residente en el municipio de Novallas, formada la unidad familiar por cuatro miembros, de los cuales uno de ellos no está empadronado en dicha localidad por motivos personales. El padre está empadronado en AAA, pero tanto los 2 hijos, ..., como la madre están empadronados en el municipio de Novallas.*

*Por este motivo del empadronamiento del padre, a la hora de pagar la cuota de la guardería deben desembolsar 15.- euros al mes más que otros vecinos que hacen uso de este servicio público. Esto mismo ocurre con el bono de las piscinas y la ludoteca, ascendiendo la diferencia económica en estos casos a 50. - euros mensuales.*

*En mi opinión están marginando y discriminado a estos menores ... aunque el padre no esté empadronado en Novallas, la familia*

*contribuye con sus impuestos igual que cualquier otro vecino del pueblo que tiene a todos los miembros de la unidad familiar empadronados. Así mismo cuando el Ayuntamiento recibe una subvención por habitantes empadronados sí que tienen en cuenta que los hijos y la madre lo estén para recibir dichas subvenciones.”*

En consecuencia, se solicita que el Ayuntamiento de Novallas proceda a rectificar esta actuación, que quien presenta la queja califica de irregular, a fin de *“no lesionar los derechos individuales y colectivos de los menores”*.

**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 mediación y, con objeto de recabar información precisa al respecto, dirigí un escrito al Ayuntamiento de Novallas.

**TERCERO.-** En respuesta a nuestra solicitud, el Alcalde Presidente de la citada Corporación Local nos remite un informe señalando que:

*“Desde este Ayuntamiento se han venido realizando llamamientos a los vecinos recordándoles la obligación legal de empadronarse en el municipio en el que residen, insistiendo en que para el mantenimiento de los servicios municipales que se prestan, es fundamental que las personas que hacen uso de los mismos estén empadronados. La financiación de los mismos está íntimamente ligada a los habitantes censados.*

*Si en estos momentos en Novallas existe una Escuela Infantil de 0 a 3 años, un nuevo Colegio de Educación Infantil y Primaria, personal sanitario a jornada completa, actividades deportivas, ludoteca y un largo etcétera es porque se ha conseguido un número de habitantes que permite hacer sostenibles estos servicios. Hace no demasiados años, Novallas llegó a perder hasta el 20% de su población de derecho por cuestiones administrativas; en ese momento, las instalaciones y los servicios con los que hoy contamos hubiesen sido imposibles de conseguir.*

*La pretensión municipal de fijar tasas y precios públicos diferenciados para empadronados y no empadronados no tiene otro objeto que preservar los servicios públicos que se prestan, animando a los vecinos residentes a empadronarse por su propia voluntad ofreciendo un plus, que muchas veces hace olvidar los beneficios que obtendrían estando empadronados en otra localidad.*

*El caso de la Escuela Infantil, que cita la persona que ha presentado la queja resulta esclarecedor. Las instalaciones se construyeron con la financiación de la Diputación Provincial de Zaragoza a través de un Plan de Cooperación y el mantenimiento resulta posible porque todos los años se firma un Convenio con el Gobierno de Aragón que se hace cargo de una parte de los costes salariales. El mantenimiento ordinario corre por cuenta del Ayuntamiento de Novallas. En este estado de cosas, los niños que pertenecen a una unidad familiar en la que todos los miembros están empadronados en Novallas, pagan menos al mes que los niños cuyos padres son residentes, por ejemplo, en Navarra. La diferencia en el trato consideramos que está más que justificada.*

*Si la obligación legal de empadronarse en el lugar donde se reside*

*resulta evidente, la ética de contribuir a la financiación de los servicios que cada vecino utiliza no lo es menos. El Ayuntamiento podría empadronar de oficio a estos vecinos que no lo hacen voluntariamente o, como viene haciendo, incentivar que sean ellos mismos quienes lo hagan.*

*Así, decir que se está marginando y discriminando a los menores a cargo de vecinos residentes no empadronados, parece un tanto exagerado. A ningún niño se le niega el acceso a ningún servicio municipal. Serán sus progenitores los que tendrán que valorar si los beneficios que obtienen estando empadronados en un municipio diferente al de su residencia, compensan la diferencia de precio de deben abonar por los servicios que utilizan, que en ningún momento impide, de hecho, que los niños puedan acceder a la ludoteca, las piscinas, o la Escuela Infantil.”*

**CUARTO.-** A fin de poder llegar a una decisión más fundamentada en cuanto al fondo del asunto que venimos tratando, se estimó oportuno ampliar algunos aspectos de la información facilitada. A este respecto, dirigí nuevo escrito al Ayuntamiento de Novallas solicitando que me remitieran copia de la normativa que regula las tasas o precios públicos que se han de abonar por servicios que se prestan en la Escuela Infantil Municipal de Novallas.

**QUINTO.-** En cumplida respuesta a esta nueva solicitud de información, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Novallas nos remite el texto de la “*Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación del servicio de Escuela Infantil*”, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de fecha 25 de junio de 2012, así como la “*Modificación del artículo 5 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa*

*por prestación del servicio de la Escuela de Educación Infantil de Novallas*”, publicada asimismo en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de fecha 3 de octubre de 2013.

De la información recabada, consideramos de interés reproducir la redacción, actualmente en vigor, del mencionado artículo 5, relativo a gestión de la tasa:

*“1. La tasa se establece en:*

*105 euros por niño empadronado en Novallas, siempre que todos los miembros de su unidad familiar también lo estén.*

*120 euros por niño no empadronado o, aun estándolo, si cualquiera de los miembros de su unidad familiar no está empadronado en Novallas.*

*Servicio de comedor, 88 euros por mes.*

*Comedor (días sueltos), 5 euros por día.*

*Horas adicionales:*

- Una hora, 20 euros por mes.*
- Dos horas, 40 euros por mes.*
- Hora adicional, 2,5 euros por hora.*

*El empadronamiento deberá mantenerse en el tiempo y el Ayuntamiento velará por que la residencia acreditada mediante el correspondiente empadronamiento sea efectiva. En el caso de que un miembro de la unidad familiar cause baja o se acredite que no se reside efectivamente en la localidad, el Ayuntamiento resolverá aplicar la tasa correspondiente a los no empadronados durante todo el curso escolar.”*

## **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 Novallas y su posterior modificación se han publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, tal y como resulta del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local:

*“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 ...”*.

De conformidad con la información facilitada por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Novallas, constatamos que el procedimiento administrativo ha seguido todos los trámites establecidos

para la publicación del acuerdo y su correspondiente modificación 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.

Por otra parte, dada la proximidad de la citada localidad a otras Comunidades Autónomas limítrofes, valoramos muy positivamente las medidas que adopta su Corporación Local para que el Padrón, registro administrativo donde han de constar los vecinos del municipio, refleje fielmente los datos de quienes tienen su domicilio habitual en Novallas, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local.

No obstante lo anterior, entendemos que se debe examinar la cuestión planteada en la queja con la finalidad de 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 del aludido servicio municipal ofrecido por el Ayuntamiento de Novallas.

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 Novallas, 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 una reducción de tasas -como la que aquí tratamos referida al pago de los servicios que presta la Escuela Infantil Municipal de Novallas- 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 Novallas de tarifas distintas para los usuarios de la Escuela Infantil según todos los miembros de la unidad familiar estén o no empadronados 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 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 Novallas, 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 el caso de la cuantía económica exigida al ciudadano por los servicios municipales de carácter lúdico –piscinas, colonias de verano, ludoteca-, si la prestación se configura como un precio público debe 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 artículo 41 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales define “*precio público*” en clave negativa y tomando como referencia el concepto “*tasas*”. 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 artículos 41 y 20.1.B) de la citada Ley 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 artículo 42 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 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 artículo 21 de la mencionada Ley 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, participación en colonias de verano o asistencia a ludotecas sería 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 artículo 44 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 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 citado artículo 44, 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.

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 Fundamento Jurídico 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 Novallas, a la hora de establecer precios públicos 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.

En este sentido, la circunstancia del empadronamiento como motivo de distinción tarifaria podría ser admisible en el caso de los precios públicos, nunca en las tasas. Pero dado su carácter excluyente habrá de ser adecuadamente justificada su utilización como criterio para aplicar distintas tarifas; justificación que resulta precisa para comprobar si esa distinción tarifaria se acoge a la concurrencia de razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que, en su caso, la legitimarían. Máxime cuando la condición de empadronado sea la única circunstancia considerada para establecer tarifas diferentes en el precio 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**

**1.-** Que el Ayuntamiento de Novallas 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.

**2.-** Que, en la cuantificación de las tarifas de acceso a las piscinas municipales, o participación en colonias de verano, o asistencia a ludoteca 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 de Novallas justifique 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 comuniquen si acepta o no la sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 1 de septiembre de 2014**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**