

Expte.

DI-1008/2015-6

**Sr ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE TAMARITE DE  
LITERA  
Plaza España, 1  
22550 TAMARITE DE LITERA  
HUESCA**

## **SUGERENCIA**

### **1. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Tuvo entrada en esta Institución queja de un particular en la que se aludía a la presunta situación de discriminación que detectaba en los precios de las piscinas municipales de Tamarite de Litera para con las personas jubiladas. Así, se indicaba literalmente lo siguiente:

*“El Ayuntamiento de Tamarite de Litera entiendo discrimina a los jubilados en lo referente al acceso a las piscinas, ya que solo contempla <mayores de 65 años o con minusvalía +35% >, tanto en entradas diarias como en bonos temporada.*

*El precio para mayores de 14 años en adelante es de 48€ y para mayores de 65 años o con minusvalía +35% es de 28€.*

*Entiendo que la jubilación puede obtenerse legalmente antes de los 65 años y que este estado supone una reducción en los ingresos de la persona en concreto, por lo indicado creo puede considerarse una discriminación que no esté contemplado el jubilado dentro de los 28€”.*

**SEGUNDO.-** Al amparo de lo preceptuado en el artículo 2.3 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, se admitió la queja a supervisión con la finalidad de interesar del Ayuntamiento afectado la información precisa para determinar su fundamentación.

**TERCERO.-** El Ayuntamiento de Tamarite de Litera, dando cumplida contestación a la petición de esta Institución, nos remitió el siguiente informe sobre la cuestión que planteaba la queja:

*“... El Pleno del Ayuntamiento de Tamarite de Litera, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2011, acordó la aprobación provisional de la modificación de las ordenanzas fiscales que se indican y con fecha 4 de noviembre de 2011 se publica en BOPH nº 212 la citada modificación entre las que se incluye la "ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR UTILIZACION DE LAS PISCINAS", no habiéndose presentada alegaciones a la misma, quedando como sigue:*

*Entrada diaria.*

*Mayores de 14 a 65 años, inducidos, en adelante ..... 3,- €*

*Mayores de 65 años o con minusvalía de +del 35%..... 2,5€*

*Abonos individuales de temporada.*

*Mayores de 14 años, inducidos, en adelante ..... 45,- €*

*Mayores de 65 años o con minusvalía de +del 35%..... 28,-€*

*Se adjunta copia del cartel anunciador de los precios de las piscinas municipales, temporada baños 2015.*

*La tasa que contempla la Ordenanza hace referencia exclusivamente a la edad de la persona (65 años) y/o minusvalía, por lo que se considera que no hay discriminación en los precios de la piscina, ya que se podrían hacer muchas más consideraciones: situación de jubilación anticipada, la de un desempleado, personas que no se jubilan, etc...*

*Se toma nota de la queja efectuada, por si en un futuro pudiera cuestionarse y considerar la modificación de la tasa correspondiente.”*

## 2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** La cuestión objeto de estudio se circunscribe a determinar la procedencia o improcedencia de establecer diferenciaciones en cuanto a las tarifas establecidas en la *Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización de las piscinas*, aprobada por el Ayuntamiento de Tamarite de Litera en fecha 24 de octubre de 2011.

En efecto, este Consistorio ha regulado como tasa el pago de los precios de las piscinas de la localidad, estableciendo tarifas diferentes según la edad o minusvalía del usuario. La distinción entre servicios cobrados como tasas o como precios públicos conlleva importantes diferencias en cuanto a la calificación y naturaleza que ha de darse al dinero cobrado por la prestación de unos u otros servicios así como en cuanto a las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

**SEGUNDA.-** En el caso de que la prestación económica exigida al ciudadano por los servicios municipales prestados se configure como una tasa -lo que ocurre en el supuesto objeto de queja-, ya anticipamos que no existe apoyo legal alguno que justifique la diferenciación de las tarifas exigidas por la prestación del servicio en atención a la edad o minusvalía del obligado al pago.

Al respecto, hemos de partir de que la actuación del Ayuntamiento de Tamarite de Litera a la hora de establecer tasas por el uso de las piscinas municipales encuentra su fundamento legal en los arts. 57 y 20.4.p) de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Dichos preceptos son del siguiente tenor:

*“Art. 57: 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.”*

En cuanto a la concreta cuestión del importe de las tasas, previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, el art. 24.1.a) LHHLL, establece que, de manera general, éste se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado de la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento si los bienes afectados no fuesen de dominio público. Y, a tal fin *“las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.”*

Completa lo anterior el apartado 2 del mismo precepto al indicar que: *“En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.”*

Llegados a este punto, observamos que la determinación del importe la cuota tributaria a satisfacer por los sujetos pasivos queda objetivada de manera uniforme y general para todos los obligados, concretándose cuantitativamente a través de cualquiera de las siguientes fórmulas: a) la cantidad resultante de aplicar una tarifa, b) una cantidad señalada al efecto, o c) la cantidad resultante de la aplicación conjunta de los procedimientos anteriores.

Ahora bien, la Ley de Haciendas Locales 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 ley (art. 9.1), principio que, en el caso de tasas municipales tiene su reflejo en el art. 24.4 de la Ley de Haciendas Locales que permite que, a la hora de concretar la cuantía de las tasas, se tome en consideración la capacidad económica de los sujetos pasivos. Así, dicho precepto es del siguiente tenor:

*“Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.”*

De lo expuesto resulta, por tanto, que en la determinación de las cuotas tributarias para la exacción de tasas -como la que aquí nos ocupa- cabe el establecimiento de tarifas diferentes, si bien sólo en tanto en cuanto 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. Lo que nos lleva a concluir que la fijación por parte del Ayuntamiento de Tamarite de Litera de tarifas distintas para el acceso a las piscinas municipales según la edad o discapacidad del interesado 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, vulnerando con ello los principios de igualdad y progresividad en los que se inspira el sistema tributario español (art. 31.1 Constitución Española).

A la vista de todo lo expuesto, resulta procedente sugerir al Ayuntamiento de Tamarite de Litera 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, establezca su importe (cuota tributaria) sin distinguir entre la edad o discapacidad del sujeto pasivo.

**TERCERA.-** No obstante, es de reseñar que la prestación económica exigida al ciudadano por los servicios municipales prestados puede configurarse como un precio público, en cuyo caso la distinción de tarifas basada en la edad o minusvalía del usuario, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las tasas, podría ser admisible en tanto en cuanto ello se fundara en un criterio objetivo y razonable.

En este sentido, ha de recordarse 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 LHHLL, consecuencia precisamente de su distinta naturaleza jurídica.

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

*“Artículo 41. Concepto. 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 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 serían correctos en cuanto que dichos servicios ni son de solicitud o recepción obligatoria ni se prestan -o pueden 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.

Así las cosas, por tanto, resulta que para el establecimiento de precios públicos no existe una norma equivalente a la prevista en el apartado 24.4 LHHLL que sólo permitiría la modulación de las cuotas tributarias de las tasas en atención a la capacidad económica de los obligados. Antes bien, paralelamente, el art. 44 LHHLL sí 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.

En apoyo de lo anterior, si bien con alguna matización, el Tribunal Supremo, en sentencia de 15 de abril de 2000, a la hora de tratar de la fijación de precios públicos indica en su FJ 4º que:

*“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.”*

Desde este punto de vista, no cabría hacer objeción alguna al hecho de que el Ayuntamiento de Tamarite de Litera configurara como precio público el precio de acceso a piscinas, y distinguiera, v.g. por razones sociales o de interés público, entre la edad o discapacidad de los usuarios, fijando importes distintos. Ello no obstante, debe recordarse a ese Consistorio que dicha 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 Ayuntamiento con fundamento en dicho criterio de distinción.

### **3. 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 la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, si el Ayuntamiento de Tamarite de Litera opta por regular el precio de acceso a las piscinas municipales como una tasa fiscal, debe establecer su importe (cuota tributaria) sin distinguir entre la edad o minusvalía de los sujetos pasivos.

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 7 de octubre de 2015**

**EL JUSTICIA DE ARAGON E.F.**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**