



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

**Exp: Q21/1041/09**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**202100006914**

**JUL 2021**

**REGISTRO DE SALIDA**

**Ayuntamiento de La Zaida**  
lazaida@dpz.es

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a diferentes tarifas entre empadronados y no empadronados para las piscinas municipales.

### **I.- ANTECEDENTES**

**Primero.-** El pasado 4 de junio de 2021, tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, al que ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

**Segundo.-** En el referido escrito, se hacía alusión a que se ha puesto a disposición pública la lista de precios de abonos y entradas para la temporada de piscinas 2021, en la cual existe una discriminación de precio a personas empadronadas y no empadronadas en el municipio.

**Tercero.-** En cumplida contestación a nuestro requerimiento se nos informó lo siguiente:

*“... la pretensión municipal de fijar 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 para que consideren los beneficios que obtendrían si estuvieran empadronados en su municipio.*

*En la actualidad en La Zaida hemos podido renovar la piscina municipal y continuar con el mantenimiento de la misma considerando que es fundamental que las personas que hacen uso de la misma estén empadronadas. La financiación de la misma esta íntimamente ligada a los habitantes censados, se necesita un número de habitantes para hacer sostenibles muchos servicios públicos y destacando las instalaciones de las piscinas municipales debido al elevado coste económico que supone su mantenimiento.*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*El Ayuntamiento aprobó en pleno de fecha 25 de febrero de 2021 la modificación de precios públicos de la Ordenanza Fiscal; Tasa aplicable al servicio de Piscinas municipales publicada en el BOPZ, Num.92 de 26 de abril de 2021.”*

Teniendo en cuenta los antecedentes descritos, se estima oportuno realizar las siguientes

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera.-** Esta Institución es consciente y asume las dificultades con las que se encuentran los pequeños municipios para llevar a cabo las funciones que le vienen encomendadas, asumiendo el esfuerzo que han de realizar con recursos escasos. También asume que al ser la administración más cercana, las decisiones son más difíciles y están sujetas a mayores críticas.

**Segunda.-** Dicho lo anterior, una de las cuestiones objeto de estudio se circunscribe a determinar la procedencia o improcedencia de diferenciar entre residentes y no residentes en cuanto a las tarifas a pagar a la hora de acceder a determinados servicios municipales ofrecidos por el Ayuntamiento de La Zaida. Este servicio es, en concreto, el del acceso a piscinas municipales.

En este sentido, ha de advertirse que el Consistorio ha regulado como tasa la prestación del servicio de piscinas municipales.

**Tercera.-** De esta manera, en el caso de que la prestación económica exigida al ciudadano por los servicios municipales prestados se configure como una tasa, ya anticipamos que no existe apoyo legal alguno que justifique una diferenciación de las tarifas exigidas por la prestación del servicio en atención a la circunstancia del empadronamiento o no del sujeto tributario obligado a su pago.

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 de 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 (art. 24.3 LHHLL): 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 LHHLL 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 LHHLL 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 referida al acceso a piscinas municipales- 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 La Zaida de tarifas distintas para el abono de las piscinas 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 igualdad y progresividad en los que se inspira el sistema tributario español (art. 31.1 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.



Entre la jurisprudencia reciente de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, y en la misma línea que la citada del Supremo, cabe destacar y reseñar las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 12 de abril de 2002; la del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 7 de abril de 2010; y la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 21 de mayo de 2012.

Vienen a coincidir básicamente las referidas resoluciones jurisdiccionales en considerar que, en casos de establecimiento de tarifas diferenciadas tomando en consideración el criterio del empadronamiento, supondría la introducción de beneficio fiscal no contemplado por el Legislador; por lo que estaríamos ante la vulneración de principios y derechos constitucionales, como el principio de igualdad, valor superior del ordenamiento y un derecho fundamental, como se desprende de los Arts. 1.1 y 14 de la Constitución, así como en el Art. 31.1 CE, que alude también al principio de generalidad del sistema tributario.

En este sentido, recalcan las Sentencias reseñadas cómo a nivel de normativa básica estatal, el art. 9.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales dispone, como ya hemos indicado anteriormente, que no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en normas con rango de Ley, sin perjuicio de que, en materia de tasas, puedan tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas, conforme dispone el art. 24.4 del citado Texto Refundido; lo que en el caso que nos ocupa no sucede al igual que en los casos objeto de los pronunciamientos jurisdiccionales citados como referentes.

**Cuarta.-** En el supuesto de que la prestación económica exigida al ciudadano por los servicios municipales prestados se configurara 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 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. Integrandos 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 son 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 La Zaida, a la hora de establecer los precios públicos para el acceso a las piscinas municipales, distinguiera, por razones sociales o de interés público, entre empadronados y no empadronados, fijando importes distintos. Ello no obstante, debe recordarse al Ayuntamiento que dicha distinción siempre habrá de justificarse adecuadamente en el expediente administrativo correspondiente al establecimiento del precio público en



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

cuestión, con el objetivo de poder someter a control la razonabilidad de la distinción de tarifas que se adopte por el Consistorio con fundamento en dicho criterio de distinción.

### 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 la siguiente **Sugerencia:**

Que a la hora de regular en sus Ordenanzas fiscales la tasa por la prestación del servicio de piscinas municipales, establezca su importe (cuota tributaria) sin distinguir entre los sujetos pasivos según estén o no empadronados en el municipio; 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 los motivos en los que 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.



P.A. Javier Hernández García  
Lugarteniente del Justicia