

Sr. D.
RAÚL SANTIAGO GARCÍA LÓPEZ
PLAZA SAN ANACLETO Nº 3 1º PTA. A
28023 MADRID

Estimado Sr.:

Con relación a su queja, el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón remite informe en el que se indica lo siguiente:

«La tarifa aplicada por el Ayuntamiento para el uso de piscinas al aire libre es la aprobada en Ordenanza Reguladora de Precios Públicos por la Prestación de Servicios Deportivos por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, cuya última modificación ha tenido lugar por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 21/07/2016 (BOCM 10/10/2016), entrando en vigor el 3 de noviembre de 2016, según su artículo 4, Tarifas, punto 4.3.4. Piscinas al Aire Libre, Climatizadas y Spa, donde dice textualmente:



	Usuario abonado	Usuario no abonado
Infantil diario o festivo	2,50€	5€
Adulto diario o festivo	3,50€	7€
Pensionista, jubilados o mayores de 65 años	1€	4€
Bono 20 baños infantil diario o festivo	40€	80€
Bono 20 baños adulto diario o festivo	60€	120€

En cuanto al tipo de usuario, se establece en el artículo 3 de la misma Ordenanza Reguladora de Precios Públicos por la Prestación de Servicios Deportivos por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón:

Usuario abonado: podrán acceder a esta condición los empadronados en el municipio, sus hijos menores de edad, los trabajadores municipales, los miembros de la Agrupación de Voluntarios de Protección Civil y las personas con discapacidad reconocida de al menos el 33% pertenecientes a un centro asistencial con sede social en el municipio.

Usuario empresa: trabajadores de empresas con domicilio fiscal en Pozuelo de Alarcón.

Usuario libre: los no empadronados en el municipio, así como los empadronados que no adquieran la condición de Usuarios Abonados».

Hasta aquí lo informado por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón. A la vista de esa información, el Defensor del Pueblo considera oportuno hacer las siguientes observaciones

1º.- La ordenanza municipal establece distintos tipos de usuarios de las instalaciones, entre los que se incluye el «usuario abonado», que es beneficiario de unas tarifas reducidas. A la condición de usuario abonado únicamente pueden acceder las personas empadronadas en el municipio y sus hijos menores de edad, así como otras personas especialmente relacionadas con el municipio indicadas en la propia norma. Los otros tipos de usuarios previstos son «usuario empresa», referido a trabajadores de empresas con domicilio fiscal en Pozuelo de Alarcón, y «usuario libre», que alcanza a los no empadronados en el municipio, así como los empadronados que no adquieran la condición de usuarios abonados.

Por consiguiente, el criterio del empadronamiento se utiliza como argumento para poder acceder a tarifas más ventajosas, en tanto en cuanto no está previsto que las personas no empadronadas en el municipio puedan acceder a la condición de «abonado», con independencia del mayor o menor uso que pretendan hacer de las instalaciones. Se observa que la condición de abonado conlleva la aplicación de una tarifa un 50% más barata que la de no abonado.

Además de lo anterior, el apartado 4.3.4, relativo a Piscinas al aire libre, climatizadas y spa, establece que «Los empadronados en el municipio podrán acceder a las piscinas al aire libre a los precios de abonado, aunque no sean usuarios abonados».

En definitiva, es la condición de empadronado en el municipio, y no la de abonado, la que determina la aplicación del precio reducido.

La Ordenanza Municipal contiene también otra previsión en la que se diferencia entre las personas empadronadas y las no empadronadas en el municipio. Nos referimos al artículo 4, relativo a las tarifas para la obtención del carné de abonado, en donde se reconoce una reducción del 100% aplicable a las personas empadronadas que sean:

- Pensionistas, jubilados o mayores de sesenta y cinco años.
- Personas con discapacidad reconocida de al menos el 33%.
- Desempleados de larga duración.
- Personas en riesgo de exclusión social.

De nuevo, es la condición de empadronado en el municipio la que determina la gratuidad de la expedición del carné de abonado.

2º.- Ni en la información facilitada por el ayuntamiento ni en la ordenanza municipal se justifican los motivos por los que el criterio del empadronamiento en el

municipio justificaría la aplicación de unas tarifas más ventajosas frente a las que deben pagar las personas no empadronadas.

3º.- El análisis de la queja planteada debe partir de una importante distinción. Las prestaciones económicas que se exigen a los ciudadanos por los servicios municipales de que disfrutan pueden venir configuradas como tasas o como precios públicos. En el caso que nos ocupa, la ordenanza municipal de Pozuelo de Alarcón determina que las tarifas que resultan aplicables por el uso de las instalaciones deportivas no son tasas sino precios públicos.

Atendiendo a la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, las tasas constituyen «tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la presentación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien en modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado».

Mientras que los precios públicos no tienen la consideración de tributos, por tratarse de «contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados».

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), dispone que las tasas deben respetar el principio de equivalencia, siendo así que su importe no puede superar el coste real o previsible de los servicios o actividad de que se trate. Ello sin perjuicio de la posibilidad de que la determinación de la cuota se vea modulada atendiendo a criterios de capacidad económica (artículo 24).

Por su parte, los precios públicos no están sometidos a las limitaciones señaladas para las tasas. Aquellos deben cubrir como mínimo el coste de la prestación de los servicios, si bien el legislador permite establecerlos por un importe inferior al coste real «cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen» (artículo 44).

4º.- La distinta naturaleza jurídica y el tratamiento diferenciado de tasas y precios públicos debe presidir el análisis que se haga respecto de la aplicación de tarifas distintas entre los usuarios de los mismos servicios públicos.

Comenzando por las tasas, el Defensor del Pueblo ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en contra del establecimiento de tasas por la realización de actividades o servicios municipales, que resulten diferentes atendiendo al lugar de empadronamiento del contribuyente, pues las bonificaciones, subvenciones o ayudas

que se reconozcan únicamente pueden atender a la capacidad económica y demás circunstancias legalmente previstas. (artículo 8 de la Ley 8/1989 y artículo 9 del TRLRHL).

5º.- El Tribunal Supremo ha aclarado definitivamente el debate acerca de esta cuestión en la sentencia 3567/2023, de fecha 20 de julio de 2023, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en un recurso de casación por interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

El Tribunal Supremo resuelve la controversia en los términos siguientes:

«Un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas».

6º.- En cuanto a los precios públicos, la sentencia anterior avanza que «quizás, la perspectiva del análisis hubiera sido diferente, desde la óptica de un precio público, en el que los matices tarifarios podrían verse justificados por criterios objetivos y razonables».

Ahora bien, el hecho de que el análisis pueda partir de una perspectiva diferente, no significa que el resultado del mismo deba arrojar, necesariamente, resultados diferentes.

A juicio del Defensor del Pueblo, el análisis al que alude la sentencia anterior, no puede realizarse sin tener presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 308/1994), que sostiene que el principio de igualdad en y ante la ley reconocido en el artículo 14 de la Constitución significa primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia ley, de lo que deriva la prohibición de diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de justificación objetiva y razonable. El derecho a la igualdad ante la ley impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables, y la prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma, carezca de justificación objetiva y razonable; de modo que «para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados».

7º.- Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Art. 150 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, señala que:

1. «La tarifa de cada servicio público de la corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias.
2. No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles».

8º.- De lo expuesto hasta aquí cabe colegir que el estándar de valoración aplicable a los precios públicos debe tener en cuenta estas tres consideraciones:

- Existe un principio de igualdad tarifaria para todas aquellas personas que reciban en iguales circunstancias el mismo servicio municipal.
- Es posible la fijación de precios públicos por debajo del coste del servicio, cuando concurren razones sociales, benéficas, culturales o de interés público.
- Para que las diferenciaciones que establezca la norma puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable.

9º.- Corresponde, por tanto, valorar si el criterio de la residencia del usuario (empadronamiento) es suficiente, por sí solo, para justificar una diferencia tarifaria en un caso como el que nos ocupa, referido a la realización de actividades y uso de instalaciones deportivas.

La citada sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2023, aun cuando resuelva un recurso de casación en materia de tasas, aporta reflexiones relevantes a este respecto, basadas en la aplicación del principio de igualdad:

«Este escenario conduce a indagar si el empadronamiento, como criterio o requisito reglamentario para el disfrute de un beneficio fiscal en un tributo local, sintoniza con el principio constitucional de igualdad, que emerge así, como canon directo de enjuiciamiento.

El significado del principio de igualdad, claramente delimitado por la doctrina constitucional, comporta "primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia Ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable [...]. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho a la igualdad ante la Ley impone al Legislador y a quienes aplican la Ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable; de modo que "para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación

con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al Legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente" (SSTC 75/83, de 3 de agosto, ECLI:ES:TC:1983:75, y 308/1994, de 21 de noviembre, rec. 2052/1991, ECLI:ES:TC:1994:308).

Más en concreto, como expone la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2015, de 27 de abril, ECLI:ES:TC:2015:77, desde la perspectiva del legislador o del poder reglamentario, el principio de igualdad impide que puedan configurarse los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria".

Desde la perspectiva tributaria que analizamos no cabe admitir como premisa, que una persona empadronada pueda ser tratada de forma distinta a una persona que no lo está».

10º.- También sobre la base del derecho a la igualdad ante la Ley, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en su sentencia de 1/2023, de 9 de enero, resolvió la cuestión de legalidad planteada sobre la ordenanza fiscal de un municipio en la que se regulaba el precio público por la utilización de piscinas municipales, que introducía una bonificación a favor de las personas empadronadas.

La sentencia resuelve la ilegalidad de la ordenanza municipal en los términos siguientes:

«En el caso que examinamos, la ordenanza fiscal establece una bonificación de un precio público en razón de si el usuario del servicio público está empadronado o no en el municipio.

En efecto, el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales 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 caso no se aprobó bonificación alguna por razón de la capacidad económica. Los beneficios fiscales eran solo para los empadronados en el municipio, con independencia de que fueran o no titulares de una o más viviendas frente a aquellos que 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. Tal y como estableció, en un asunto similar, el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 14 de noviembre de 2012, rec. casación 697/2010.

En la citada sentencia, se fija el Tribunal Supremo en lo establecido en la sentencia anterior de 12 de julio de 2006, a la que se aferra en nuestro caso el letrado de la administración municipal. Sentencia que dice textualmente: “En definitiva, la diferencia de trato, que era importante, pues los precios del metro cúbico de agua para consumo variaban según fuera consumo doméstico o industrial de 75 pesetas metro a 275 pesetas, se establece en función del empadronamiento, que no es un criterio jurídicamente asumible”.

En nuestro caso, el empadronamiento o no en el municipio era el único criterio observado por el ayuntamiento para establecer la bonificación fiscal, por lo que es un motivo claramente ajeno a la naturaleza de las causas justificativas incluidas en la jurisprudencia, ya que no atiende al criterio de la capacidad económica de los usuarios del servicio público de piscina, y se debe declarar el artículo 5 de la estudiada ordenanza nulo por ser contrario al artículo 14 en relación con el artículo 150 del RSPCL».

11º-. El Defensor del Pueblo comparte ese criterio judicial. Los precios públicos constituyen ingresos de derecho público por lo que su régimen de aprobación y gestión debe respetar los mismos principios de no discriminación e igualdad anteriormente señalados.

El hecho de que el artículo 44 del TRLRHL permita fijar precios públicos por debajo del coste del servicio cuando concurren razones sociales, benéficas, culturales o de interés público, no justifica una diferencia basada exclusivamente en el lugar de empadronamiento de los usuarios, puesto que ese dato nada incide en el servicio que se presta.

Tal y como recoge nuestra legislación y ha refrendado el Tribunal Supremo, por ejemplo, en su Sentencia de 30 de enero de 2003 (Rec. 5528/1997), los datos que acredita el padrón constituyen parte integrante del supuesto de hecho para la aplicación de una amplia gama de situaciones y relaciones jurídicas. Entre otros aspectos, se constituye como un instrumento para la elaboración del censo real de población, para el ejercicio de derechos de participación pública y para la planificación pública de los servicios necesarios (infraestructuras, viviendas, sanidad etc...) en función de la población real de cada municipio. En esa misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo 1591/2022, de 25 de abril, afirma que el padrón «es un mero censo de la población realmente existente, que tiene por objeto permitir a las administraciones públicas dimensionar los servicios públicos y conocer los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la población».

El padrón tiene así un valor indiscutible como herramienta de planificación y organización para la prestación de bienes y servicios por parte de las administraciones, pero no debe erigirse en un instrumento de diferenciación ajeno toda justificación objetiva y razonable.

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo considera que la diferenciación que introduce la Ordenanza Reguladora de Precios Públicos por la prestación de servicios deportivos por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, basadas en el empadronamiento de los usuarios, no se encuentra justificada en tanto que no resulta acorde a los principios de no discriminación e igualdad.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que se modifique la Ordenanza Reguladora de precios públicos por la prestación de servicios deportivos por el ayuntamiento, de manera que las tarifas que se establezcan no discriminen a los usuarios en función de si se encuentran empadronados o no en el municipio.

De la respuesta que a tal RECOMENDACIÓN se reciba será informado, así como de las actuaciones que en su caso procedan.

Le saluda muy atentamente,



Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo