



Resolución 2017R-1137-17 del Ararteko, de 30 de noviembre de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Basauri que modifique su Ordenanza fiscal reguladora del precio público por la prestación de servicios y actividades formativas realizadas por el Euskalategi municipal, con el fin de eliminar la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de los precios públicos a abonar por las personas usuarias de este servicio público municipal.

Antecedentes

1. La persona reclamante presentó una queja al Ararteko, ante la falta de una respuesta expresa por parte del Ayuntamiento de Basauri a su solicitud.

Este ciudadano, con fecha 9 de febrero de 2017, había cuestionado la legalidad del establecimiento de diferentes cuotas a abonar, en las ordenanzas municipales, sobre la sola base de que la persona usuaria del servicio se encontrara o no empadronada en Basauri. Así, en su solicitud argumentaba jurídicamente la necesidad de una modificación de la actual regulación de las ordenanzas fiscales que permitiese superar ese distinto tratamiento a los usuarios de los servicios municipales, fundamentado en un criterio de vecindad, en la medida en la que éste criterio, según defendía, resultaba contrario al principio de igualdad.

El reclamante centraba su atención en las previsiones de la Ordenanza fiscal de precios públicos por la prestación de servicios y actividades formativas realizadas por el Euskalategi municipal de Basauri, cuyo artículo 14, relativo al importe de los precios públicos, señala:

La cuantía de los derechos a percibir por Precio Público tendrá el detalle que se especifica a continuación:

| Precios públicos por participación en actividades formativas | |
|--|--------------------|
| Tarifa general (€) | IMPORTE (€) |
| <i>Por alumno y hora. Personas empadronadas en Basauri</i> | <i>0,64</i> |
| <i>Por alumno y hora. Personas no empadronadas en Basauri</i> | <i>1,06</i> |
| <i>Por alumno en situación de desempleo o beneficiario de RGI y hora</i> | <i>0,46</i> |

2. El Ararteko instó al Ayuntamiento de Basauri a que analizase y resolviese expresamente el contenido de esta reclamación ciudadana.
3. Mediante decreto de Alcaldía de 25 de mayo de 2017, el Ayuntamiento de Basauri admitió la reclamación y acordó incorporar el cambio en el proceso de modificación de dicha ordenanza.
4. Con posterioridad el afectado se puso en contacto con la institución, pues, según exponía, a finales de junio, en la reunión de la comisión que dirige el Euskalategi municipal se había acordado mantener la actual diferenciación de





tarifas, en función de que las personas usuarias del servicio estuviesen empadronadas o no en el municipio.

Esta decisión no se encontraba en consonancia con la voluntad de modificación de la ordenanza, avanzada en el ya mencionado Decreto de Alcaldía 1847/2017, una razón por la que el Ararteko se puso en contacto con el Ayuntamiento de Basauri, para contrastar la información recibida e interesarse por los avances que se hubiesen producido en el proceso de modificación de esta ordenanza fiscal.

5. Esta homogeneización en la cuota del servicio, finalmente, no ha sido incorporada en el informe del Área de Hacienda y Promoción Económica, facilitado a los grupos políticos y que ha motivado el expediente de modificación de las Ordenanzas Fiscales para el año 2018 en el municipio de Basauri. Esto es, la propuesta de modificación de las Ordenanzas fiscales para 2018 sometida a debate y aprobación inicial del Pleno del Ayuntamiento de Basauri no ha previsto cambio alguno en la configuración de la Ordenanza fiscal reguladora del precio público por enseñanza del euskera en el Euskaltegi municipal, que mantiene, en consecuencia, para 2018 su actual regulación y, por tanto, tarifas diferenciadas para las personas usuarias, en función de si se encuentran o no empadronadas en el municipio.

El Pleno del Ayuntamiento de Basauri, en su sesión de 26 de octubre de 2017, ha aprobado provisionalmente la modificación de las ordenanzas fiscales propuestas y ha publicado el anuncio de su aprobación inicial en el Boletín Oficial de Bizkaia (BOB) de 7 de noviembre de 2017, con el fin de que las personas interesadas puedan examinar el expediente y presentar las reclamaciones y sugerencias que estimen oportunas, en el plazo de 30 días hábiles a partir del siguiente al de la inserción del anuncio en el BOB.

Transcurrido dicho plazo, el Ayuntamiento de Basauri resolverá las reclamaciones o sugerencias presentadas y adoptará los acuerdos definitivos que procedan. De no presentarse en plazo reclamaciones, el acuerdo provisional se entenderá entonces definitivamente adoptado y se procederá a su publicación en el BOB, para que pueda entrar en vigor en enero de 2018.

Consideraciones

1. A la vista del devenir que ha sufrido el expediente de modificación de las ordenanzas fiscales para el año 2018 en el municipio de Basauri, el Ararteko, inexcusablemente, ha de analizar, en estos momentos, si la vecindad constituye un criterio suficiente que justifique un distinto tratamiento en la cuota que han de pagar las personas usuarias de un servicio público municipal o si, por el contrario, esta distinción entre empadronados y no empadronados



resulta artificiosa e injustificada y, en consecuencia, contraviene el principio de igualdad, que consagra el art. 14 de la Constitución Española (CE).¹

En este sentido, se ha de tener presente que la actuación de los poderes públicos está sujeta a la CE y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9 CE).

2. A la hora de analizar el principio de igualdad, se ha de partir de la constante y consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (TC) que sostiene que es admisible la desigualdad de trato cuando ésta se funda en criterios objetivos y razonables.

En este sentido, el TC viene declarando que el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el artículo 14 de la CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello. En definitiva, lo que el principio de igualdad veda es la utilización de elementos de diferenciación que se puedan calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable o, en otras palabras, lo que prohíbe el principio de igualdad son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

3. El empadronamiento no es un criterio jurídicamente asumible para establecer diferenciaciones en el importe de las tasas a abonar. Esta es la conclusión que se puede extraer de una amplia doctrina de los tribunales y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En materia tributaria –ámbito al que pertenecen las tasas- el principio de igualdad entronca con el principio de capacidad contributiva, porque expresamente así lo establece el art. 31 de la Constitución, que señala que: *“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*.

De esta manera, la combinación de ambos principios va a permitir que se dé un tratamiento diferenciado en función de la capacidad económica de las personas.

¹ Art. 14 CE *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

Esta misma conclusión la recoge expresamente la legislación tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia que prescribe que: *“la ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos...”* (art. 2.1 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia). Este artículo no concluye con la alusión a la capacidad económica de quienes han de satisfacer los tributos, sino que continúa preceptuando que la ordenación del sistema tributario se basa, además, *“...en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad”*.

La norma que regula el sistema de recursos de los municipios en el Territorio Histórico de Bizkaia es la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales. Esta norma foral, cuando regula el concepto de los obligados tributarios de las tasas (art. 24) no hace ni introduce distinción alguna entre empadronados y no empadronados. De hecho, el empadronamiento no es un criterio que fije la Norma Foral de Haciendas Locales para cuantificar las tasas. A este respecto, el art. 25.4 sólo habilita a los municipios a que tomen en consideración criterios genéricos de capacidad económica. Este artículo concretamente establece que: *“Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”*.

Por lo que si una ordenanza incorporase esta diferencia se debería entender que tal distinción implica una extralimitación de la ordenanza, porque si bien *“las Entidades Locales (...) podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de 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”*. Esa regulación de la tasa que establezca la ordenanza debe realizarse *“en los términos previstos en esta Norma Foral”*. (art. 21)

Esto es, la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales delimita la potestad normativa de las entidades locales, quienes han de respetar el marco de regulación que define la norma foral y, como se ha precisado, la norma foral sólo permite establecer distinciones entre los sujetos pasivos de las tasas que se encuentren amparadas en criterios genéricos de capacidad contributiva.

Consecuentemente, de lo anteriormente expuesto se desprende que incumple con el principio de igualdad la ordenanza fiscal que establezca unas tasas en las que los sujetos pasivos al margen de su capacidad económica y por el solo hecho de estar empadronados en el municipio paguen menos que los sujetos pasivos que residen fuera del municipio, aunque éstos tengan una menor capacidad económica.

4. Ahora bien, la cuota que las personas usuarias del Euskaltegi municipal abonan como contraprestación económica por la recepción del servicio prestado no tiene la naturaleza jurídica de una tasa, sino la de un precio público, esto es, la de un ingreso de derecho público que no tiene carácter tributario.

El análisis de esta figura exige acudir a la regulación que de los precios públicos realiza la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales en el Territorio Histórico de Bizkaia, que a este respecto señala que:

“Artículo 44 Concepto

Las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia municipal, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el apartado 1 del artículo 21 de esta Norma Foral.

Artículo 45 Servicios y actividades excluidas

No podrán exigirse precios públicos por los servicios y actividades enumerados en el artículo 22 de la presente Norma Foral.

Artículo 46 Obligados al pago

Estarán obligados al pago de los precios públicos quienes se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquéllos.

Artículo 47 Cuantía

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 hubiere.

Artículo 48 Gestión

Las Entidades Locales podrán exigir los precios públicos en régimen de autoliquidación.

Artículo 49 Cobro

1. La obligación de pagar el precio público nace desde que se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, si bien las Entidades Locales podrán exigir el depósito previo de su importe total o parcial.

2. Cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, el servicio o la actividad no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.

3. Las deudas por precios públicos podrán exigirse por el procedimiento administrativo de apremio.

Artículo 50 Fijación

1. El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Junta de Gobierno Local conforme a la normativa vigente.

2. Las Entidades Locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos.

En ambos supuestos, los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local de que dependan copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio”.

Esto supone que, de manera muy esquemática, tres van a ser las grandes notas que definen los precios públicos:

- El precio público es la contraprestación económica que retribuye y financia una actividad administrativa o un servicio que presta una administración pública, pero siempre que afecte a servicios o actividades que sean de solicitud o recepción absolutamente voluntaria de los administrados y que, además, puedan ser prestados o realizados por el sector privado.

Así, son precios públicos municipales tarifas tan habituales como la cuota que se abona al ayuntamiento por las actividades deportivas, las piscinas, las escuelas de música, de las escuelas infantiles, de los museos, etc. Esto es, las tarifas que financian actividades y servicios que no resultan imprescindibles para la vida privada o social de la persona solicitante, cuando los ofrece el sector público.

- Como no afectan a servicios o actividades de recepción obligatoria, están obligados a su pago quienes se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse.
- El precio público global abonado por los obligados al pago debe cubrir como mínimo el coste del servicio y sólo cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad local podrá fijar precios públicos por debajo del coste del servicio. En estos casos, además, la entidad local deberá consignar en los presupuestos las dotaciones oportunas para cubrir la diferencia.

5. Finalmente, se han de traer también a colación las previsiones del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en particular, su art. 150 que establece el principio de



igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios, y que, en concreto, prescribe 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".

Trasladadas estas previsiones a la regulación del precio público del Euskaltegi municipal que establece la Ordenanza fiscal del municipio de Basauri, parece evidente que no difiere el servicio que ofrece el Euskaltegi municipal de Basauri a las personas empadronadas del que presta a las personas no empadronadas. Luego no se cumple el principio de misma tarifa ante la prestación en iguales circunstancias de un mismo servicio.

Por otra parte, del sólo dato de la vecindad tampoco se puede inferir de una manera objetiva y razonable la presencia de un *"sector personal económicamente débil"*, que sería el único factor que, nuestro ordenamiento jurídico, ofrece a las entidades locales para establecer a favor de un grupo de población una tarifa diferente por la prestación de un mismo servicio.

Esto es, cualquier eventual diferenciación en las tarifas deberá justificarse en la menor capacidad económica de los concretos obligados al pago a los que beneficia. Esa menor capacidad económica de las personas empadronadas en el municipio de Basauri frente al resto de los potenciales usuarios del euskaltegi, hasta el momento, no se ha puesto de manifiesto.

6. En conclusión, introducir tanto en las tasas como en los precios públicos municipales, el criterio de vecindad, a la hora de determinar el importe a abonar o establecer descuentos o bonificaciones a favor de las personas residentes, provoca una discriminación contraria a los principios constitucionales de igualdad, no discriminación e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.²

² Art. 9 CE "1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva al Ayuntamiento de Basauri la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que modifique su Ordenanza fiscal reguladora del precio público por la prestación de servicios y actividades formativas realizadas por el Euskaltegi municipal, con el fin de eliminar la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de los precios públicos a abonar por las personas usuarias de este servicio público municipal.

