



Resolución 2018R-1352-18 del Ararteko, de 29 de octubre de 2018, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Portugalete que modifique la norma reguladora del precio público por la prestación de servicios deportivos, con el fin de eliminar la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de los precios públicos a abonar, en concepto de abono de piscinas.

Antecedentes

1. La familia reclamante, usuaria del SPA en las instalaciones deportivas municipales de Portugalete, presentó una queja ante el Ararteko, en la que expresaba su disconformidad con el importe de la tarifa que debía satisfacer en concepto de abono anual familiar, porque la consideraba contraria al principio de igualdad.

Ponía de manifiesto que la cuota de este abono anual por la utilización del SPA variaba notablemente, en función de si la familia usuaria se encontraba empadronada o no en el municipio de Portugalete. Así, la cuota anual ascendía a 301,35 € para las familias no empadronadas, mientras que las empadronadas se beneficiaban de una tarifa más económica que se situaba en 188,35 €.

2. Como respuesta a la reclamación formulada, desde los servicios deportivos indicaron al reclamante que: *“lo que usted expone es aplicable a la tasa no siendo a priori trasladable al ámbito del precio público, a pesar de ser un ingreso de derecho público no tiene naturaleza tributaria.”*
3. El Ararteko se puso en contacto con el Ayuntamiento de Portugalete, con el fin de conocer cómo se encontraban configurados los precios públicos de las instalaciones deportivas en ese municipio.
4. La respuesta municipal facilitada señalaba que:

“Todas las tarifas de los servicios deportivos, incluido los alquileres y entradas a cualquier instalación deportiva, que oferta el Ayuntamiento de Portugalete a través de su Sociedad Municipal (Demuporsa) son iguales para personas empadronadas y no empadronadas, únicamente se establece la diferenciación de tarifa por condición de empadronamiento en los abonos de piscinas.

Para ofrecer una alternativa a las personas empadronadas de otros municipios, esta Sociedad Municipal participa en el proyecto piloto KIROltxartela, “tarjeta virtual” que permite a las personas abonadas al servicio municipal de deportes de una localidad, acceder a las instalaciones deportivas adscritas al programa.





Esta iniciativa impulsada por Gobierno Vasco y Diputación, pretende lograr una mejora de la gestión de los recursos públicos y una mayor oferta deportiva para la ciudadanía...”

Consideraciones

1. El Ararteko -sin perjuicio de la iniciativa KIROLtxartela, que valora positivamente-, ha de analizar la concreta queja ciudadana y en consecuencia, 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, por tanto, 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. De acuerdo con las *Tarifas 2018*, publicadas en la página web de esa entidad local, los *abonos piscina* se estructuran de la manera siguiente:

Tarifa Anual	No empadronados/as	Empadronados/as
Individual	180,90 €	113,05 €
Individual > 65 años	162,80 €	101,75 €
Individual con discapacidad	162,80 €	101,75 €
Familiar	301,35 €	188,35 €
Familia Numerosa	271,20 €	169,50 €
Tarifa Trimestral		
Individual	108,90 €	68,05 €
Familiar	145,35 €	90,85 €
Tarifa Verano		
Individual	135,75 €	84,85 €
Familiar	180,90 €	113,05 €

3. 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

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.”



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.

4. 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.

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.

5. Ahora bien, la cuota que las personas usuarias de las piscinas municipales abonan como contraprestación económica por el uso de esas instalaciones deportivas 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. Sin embargo, esa diferente naturaleza no resulta un óbice para llegar a la misma conclusión.

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 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, de manera muy esquemática, supone que:

- 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.
6. 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 por los abonos de piscina, parece evidente que el servicio que ofrece esa entidad local por el uso de esas instalaciones deportivas no difiere si se presta a una familia empadronada o a una familia no empadronada. Luego no se cumple el principio de una misma tarifa ante la prestación en iguales circunstancias de un mismo servicio y ello con independencia de que la cuota se satisfaga por cada uso del servicio o mediante el pago de un abono anual, trimestral o de verano.

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 Portugalete frente al resto de los potenciales usuarios de sus piscinas y además, en la concreta modalidad de abonos, hasta el momento, no se ha puesto de manifiesto. De hecho, no se ha tratado de esbozar ninguna razón para ello.





Contrasta, además, que la configuración de los precios públicos a abonar por el uso de las instalaciones deportivas en su estructura no sea homogénea para todas las instalaciones municipales y que el principio de igualdad en el acceso a los servicios no se aplique, solo y exclusivamente, en relación con las tarifas por los abonos de las piscinas.

7. 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

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, el Ararteko eleva al Ayuntamiento de Portugalete la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que modifique su norma reguladora del precio público por la prestación de servicios deportivos, con el fin de eliminar la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de los precios públicos fijados, en concepto de abono de piscinas.

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."

