

ASUNTO: POSIBILIDAD DE LIMITAR EL USO DE LA PISCINA MUNICIPAL A LOS EMPADRONADOS EN EL MUNICIPIO. POSIBILIDAD DE QUE EL PRECIO A ABONAR POR LOS VECINOS SEA INFERIOR AL DE LOS NO RESIDENTES.

733/20

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de **XXXXX**, se emite el presente,

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de Mayo de 2020 tiene entrada en el Registro de la Excm. Diputación Provincial de Badajoz (R.E. 12.783) escrito del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de XXXXX en el que solicita informe respecto de la posibilidad de limitar el uso de la piscina municipal a los residentes de la localidad habida cuenta de la necesidad de limitar el aforo por motivos sanitarios derivados del COVID-19. Solicita también que el informe contenga pronunciamiento sobre la posibilidad de incrementar el precio de los servicios y, en su caso, aplicar un descuento a los residentes en la localidad.

II. NORMATIVA APLICABLE

- *Constitución Española (art. 18)*
- *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*
- *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).*
- *R.D.Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que aprueba el Texto refundido de las Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).*

- *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.*
- *Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.*

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Entre los instrumentos que la legislación española pone en mano de las administraciones locales para la obtención de recursos financieros se encuentran las tasas y los precios públicos. Pese a que ambos suponen el pago pecuniario a las arcas municipales, hay importantes diferencias entre unas y otros. Inicialmente, tanto en las tasas como en los precios públicos nos encontramos ante un mismo hecho: la administración local entrega unos bienes o presta unos servicios a cambio de una cantidad de dinero. Ahora bien, mientras que en el caso de las tasas existe una imposición establecida unilateralmente por la administración siguiendo los principios de la legalidad, cuando hablamos de los precios públicos estamos ante situaciones que surgen a través de una relación contractual y voluntaria (arts. 6 y 24 de la Ley 8/1989).

En el caso objeto de este informe estamos ante la figura del precio público en la que el usuario paga a cambio de que se preste un determinado servicio público o se realice una actividad en régimen de derecho público cuando, prestándose tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados. En concreto, se plantea por la entidad local la posibilidad de prohibir/limitar el acceso a la piscina municipal a quienes no estén empadronados en el municipio o, en su caso, hacer un descuento a las personas con residencia en el municipio.

Para dar respuesta a esta cuestión resulta necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales en el sentido de que “no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales” y el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 1 que prescribe que “La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias” si bien establece la reducción de las mismas para sectores

económicamente débiles.

Ambos preceptos establecen el principio básico de igualdad de todos los usuarios en las tarifas de los servicios; todos los usuarios tienen que pagar la misma cantidad por los servicios municipales que utilizan, consecuencia de la igualdad proclamada en el artículo 14 en conexión con el 31.1 de la Constitución del 78. Ello no significa uniformidad absoluta, pues se admite el trato diferente -como tarifas reducidas o bonificadas- cuando concurren circunstancias que están legalmente previstas y a favor de sectores económicamente desfavorecidos.

Con la práctica de cobrar únicamente o en cuantía superior a los que no están empadronados, se olvida que los poderes públicos deben facilitar y no obstaculizar el ejercicio de las libertades de circulación de personas, bienes y servicios así como las relaciones entre los individuos y grupos sociales en que se integran.

Es ésta una cuestión sobre al que se han pronunciado en no pocas ocasiones los tribunales. Así el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de julio de 1981 dictamina lo siguiente:

“Aunque es cierto que la igualdad jurídica reconocida en el artículo 14 de la Constitución vincula y tiene como destinatario no solo a la Administración y al Poder Judicial, sino también al legislativo, como se deduce de los artículos 9 y 53 de la misma, ello no quiere decir que el principio de igualdad contenido en dicho artículo implique en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica”.

“El principio de igualdad reconocido en el art. 14 CE impone al legislador (en nuestro caso, el Pleno Municipal) el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación” (Sentencias del TC nº 134/1996, de 22 de julio, nº 76/1990, de 26 de abril, nº 214/1994, de 14 de julio, nº 117/1998, de 2 de junio, nº 46/1999, de 22 de marzo, entre otras muchas).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado, en relación con el artículo 14 del Convenio Europeo en varias de sus sentencias que “no se prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades: la igualdad

es solo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.

Como jurisprudencia recaída en materia de tasas y precios públicos exaccionadas por las Entidades Locales, cabe citar las siguientes resoluciones:

- Sentencia del TSJ Cataluña de 15 de septiembre de 2006 en la que se declara nula la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Vic reguladora de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público por la instalación de paradas, barracas, casetas de venta, espectáculos o atracciones situados en terrenos de uso público, estableciendo la bonificación del 5 % y 15 % del importe de la tasa para los vendedores con domicilio en Osona y Vic.

.- Sentencia del TSJ Galicia de 12 de abril de 2002 en la que se anula la Ordenanza que establecía un precio público por la prestación del servicio de matrimonio civil fijando una cuota doble para los contrayentes no empadronados respecto a los empadronados. Esta última resolución se señala por el Tribunal que "siendo el principio de igualdad el que inspira también el sistema tributario (...) las diferencias no pueden implicar discriminación por razón de la condición de empadronamiento: la discriminación solo hallaría justificación en todo caso en el principio de capacidad económica de quienes han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (...) El precio público, de conformidad con el art. 44 TRLRHL tiene como objeto la financiación del servicio para el cual se exige, no habiendo precepto legal que permita establecer cuotas distintas para los usuarios del servicio por razón de la vecindad. Cuando el legislador ha querido establecer una discriminación positiva por razón de la vecindad lo ha hecho expresamente, así para el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales el art. 75 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local viniendo motivado porque esta preferencia de los vecinos tienen su razón de ser y justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las Entidades locales”.

El Defensor del Pueblo (Recomendación 10 de febrero de 2015) y las Instituciones simiSERENA a nivel autonómico (Resolución 16/5912 de julio de 2017 del Defensor del Pueblo andaluz, Defensor del Pueblo de Navarra 14/319,

de 18 de marzo) también se han pronunciado sobre el particular poniendo el énfasis en que no tributan los territorios sino las personas. Baste citar que parte de los ingresos de la Administración local provienen de los tributos pagados por personas no residentes en el Municipio (por tener vivienda, por realizar ahí sus negocios o los meros visitantes) así como de las participaciones de esa Entidad local en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otros ingresos.

La creación de un servicio municipal o la realización de una actividad por un Ayuntamiento, que redunde en interés de los vecinos, lleva consigo un coste y puede significar un aumento del gasto para la hacienda local, que ha de ser sufragado principalmente por los residentes. Pero ello debe considerarse normal pues también son ellos quienes mayormente se benefician al utilizar los servicios o actividades por estar más próximos a sus domicilios, sin desplazarse a otros municipios que también los presten.

Conforme con ello, no es posible incorporar la referencia al empadronamiento como criterio de selección en el uso de los servicios públicos ni tampoco como criterio de cuantificación de los precios públicos a abonar por las personas usuarias de un servicio público, en este caso, la piscina municipal. La discriminación solo hallaría justificación en todo caso en el principio de capacidad económica de quienes han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos como señala el art. 31.1 y 2 de la constitución de la constitución.

IV. CONCLUSIONES

1ª. La diferenciación del uso de los servicios públicos no puede realizarse sobre la base del empadronamiento en el municipio.

2ª. La diferenciación debe realizarse sobre criterios objetivos que concurren entre los posibles usuarios de los servicios, como por ejemplo la capacidad contributiva de los usuarios, sean o no empadronados en el municipio. Todo ello en aplicación del principio de igualdad que inspira el sistema tributario y que entronca con el de generalidad (art. 14, art. 31. art. 92 y art. 139.1 de la CE).

3ª. El Ayuntamiento puede recurrir a mecanismos alternativos estableciendo por ejemplo un sistema de abonos en los que aplique un precio menor a determinados colectivos con criterios objetivos vinculados a las condiciones de

los usuarios (el tener la condición de pensionista, desempleado o discapacitado) o a la fidelidad en el uso de los servicios (abonos por temporada), si bien deberá modificar previamente la Ordenanza fiscal vigente.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de XXXXXX advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz