



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ se solicita de este Servicio de Asesoramiento Local, informe jurídico en relación con el establecimiento de un precio público por la utilización de la piscina municipal.

Dos son las cuestiones de especial relevancia que se han observado en relación con el dictamen que se remite a informe, una de ellas en relación con el procedimiento para su establecimiento y la otra en relación con la atribución de ventajas económicas a los empadronados respecto de los no empadronados. Esta última cuestión ya ha sido planteada por otro Ayuntamiento de la Provincia e informada por este Servicio en fecha 17 de febrero de 2012, informe que se encuentra colgado en la página web de esta Diputación y que se transcribe en su totalidad.

“El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____, en calidad de Presidente de la Federación Municipal de Cultura y Deportes de este Ayuntamiento, solicita de este Servicio de Asesoramiento Local informe jurídico en relación con el establecimiento de precios públicos por la prestación de servicios públicos municipales. En concreto son dos las cuestiones que plantea, si es posible atribuir ventajas económicas a los empadronados respecto de los no empadronados y si es posible establecer preferencia en el acceso de los empadronados respecto de los no empadronados.

De acuerdo con el art. 41 del 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 (en adelante, TRLHL) “Las 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”, es decir, que sean servicios de solicitud o recepción voluntaria y que además se presten por el sector privado, en caso contrario nos encontraríamos dentro del ámbito de la tasa.

PRIMERO: *En relación con la atribución de ventajas económicas.*

El importe de los precios públicos tendrá que cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada y sólo cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del coste, art. 44 del TRLHL. Sin distinción ninguna el art. 43 del TRLHL señala que están obligados al pago quienes se benefician de los servicios o actividades.

El precio público se configura como un ingreso de derecho público, pero que no tiene carácter de tributario (a distinción de la tasa), por lo que las normas de esta naturaleza sólo son aplicables cuando la ley se refiera expresamente a ellas. El art. 9 del TRLHL que recoge el principio de reserva de ley para el establecimiento de beneficios fiscales, no es de aplicación a los precios públicos, por no ser tributos, al igual que tampoco es de aplicación el art. 24 de esta norma cuando en su punto 4 hace referencia a la posibilidad de tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica para la determinación de la cuantía de la tasa (artículo que permite a los ayuntamientos establecer tarifas reducidas en algunos servicios para determinados colectivos como jubilados, desempleados, jóvenes...).

Son varios los pronunciamientos jurisprudenciales que se han encontrado en relación con la imposibilidad de establecer un trato diferente para los empadronados y los no empadronados en



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

relación con la cuantía de las tasas. Estos pronunciamientos encuentran discriminatorio el atribuir ventajas económicas a unos usuarios si y a otros no con la única base de que aparezcan inscritos en el padrón municipal, entienden que esta desigualdad de trato no es objetiva, ni razonable y que va en contra del principio de igualdad así lo ponen de manifiesto las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1997 y de 12 de julio de 2006 (estas sentencias se refieren al concepto de precio público anterior a la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1985, que da lugar a la reforma de la Ley de Haciendas Locales por la Ley 25/1998, por lo que en fecha actual habría que entender que se están refiriendo al concepto de tasas). Esta misma manifestación recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 10 de abril de 1991.

Además de estos pronunciamientos jurisprudenciales el Defensor del Pueblo, en informes del año 1998 y 2002, señala que esta diferencia de trato no responde a criterios de capacidad contributiva y, que además puede constituir una discriminación contraria al principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, en relación con el artículo 31.1 que reconoce el principio de igualdad tributaria.

Ahora bien, todo lo expuesto en este informe es aplicable al ámbito de la tasa no siendo a priori trasladable al ámbito del precio público, pues como ya se ha señalado, a pesar de ser un ingreso de derecho público no tiene naturaleza tributaria.

Para determinar si atribuir ventajas económicas a los empadronados es discriminatorio habrá que acudir, además de al TRLHL (que al respecto calla), a la normativa reguladora de los servicios municipales. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (RSCL, en adelante) en el art. 150 señala: “la tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias. No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles”.

En conclusión, no es posible otorgar ventajas económicas a los empadronados respecto de los no empadronados, de acuerdo con el art. 150 del RSCL la tarifa de cada servicio será igual para todos los usuarios excepto que se establezcan tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente más débiles (jubilados, menores...), lo contrario implicaría un trato discriminatorio, pues la distinción entre empadronados y no empadronados no obedece a criterios económicos. Esta desigualdad de trato no sería objetiva ni razonable.

SEGUNDO: En relación con la preferencia de acceso.

El art. 30 RSCL dispone que las “Las Corporaciones Locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación”.

Esta potestad de organización de los servicios públicos viene reconocida también por la jurisprudencia, así las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1979, 26 de febrero de 1990 ó 18 de julio de 1997, entre otras, señalan que “el poder de organización del servicio público que corresponde al Ayuntamiento como órgano administrativo titular del servicio, según criterios



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

de oportunidad y buena administración”, ahora bien esta facultad no es absolutamente discrecional, pues se sujeta a algunas reglas que dispone la legislación.

Además se ha de tener presente el art. 18.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL, en adelante), que regula los derechos y deberes de los vecinos. A estos efectos la letra c) de este artículo 18, establece el derecho de los vecinos a utilizar, conforme a su naturaleza los servicios públicos municipales, y además conforme a la letra g) los vecinos son los únicos que pueden solicitar el establecimiento de los servicios públicos.

En la solicitud de informe del Ayuntamiento se hace referencia a la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre, más conocida como “Directiva de Servicios” o “Directiva Bolkestein”, no hay que olvidar que esta Directiva es objeto de transposición parcial a nuestro derecho a través de Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, Ley aplicable directamente al caso que nos ocupa, a distinción de la Directiva. El art. 16.3 de esta Ley de libre acceso a las actividades y servicios establece: “Los prestadores de servicios no podrán imponer a los destinatarios requisitos ni condiciones generales de acceso a los servicios que sean discriminatorios por razón de su nacionalidad o lugar de residencia, sin que ello menoscabe la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos”. Esta Ley es aplicable a los servicios que prestan las administraciones públicas, y por tanto a los servicios prestados por las entidades locales, ya sean mediante formas de gestión directa o indirecta, siempre y cuando no se encuentren dentro de su art. 2.2.

En base a los fundamentos expuestos se puede concluir, a distinción del supuesto anterior, que la discriminación en el acceso por causas objetivas si está permitida, de acuerdo con el art.16.3 de la Ley sobre el libre acceso a las libertades y servicios “...posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos”. La determinación de la preferencia en el acceso a los servicios públicos municipales entra dentro de la potestad de organización de los servicios, e implica la posibilidad de organizar el servicio según criterios de oportunidad, a pesar de la existencia de algún elemento reglado que se ha de respetar.

Se ha de recordar en este punto que, de acuerdo con el art. 25 de la LBRL, el Municipio presta servicios públicos dirigidos a satisfacer necesidades y aspiraciones de sus vecinos. El art. 18.1 c) de la LBRL establece el derecho de los vecinos a utilizar los servicios públicos municipales, por lo que es claro que puede haber una preferencia de los vecinos respecto de los foráneos, entendiéndose por aquellos, a tenor de lo dispuesto en el art. 15 de la LBRL, los que estén inscritos en el padrón municipal. Si los Ayuntamientos prestan servicios públicos municipales para atender las demandas de sus vecinos, sólo una vez satisfecha ésta podrán extender la prestación a otras personas que no reúnan la condición de vecinos y ello para conseguir una mayor rentabilidad del servicio o para que sea lo menos deficitario posible. Por tanto, es posible establecer un plazo de inscripción previo para los empadronados, o abrir un único plazo en el que se de preferencia a los empadronados respecto de los foráneos. Será el reglamento regulador del servicio correspondiente el que determine esta prioridad en el acceso.

Se emite el presente informe sin perjuicio de otro de mejor criterio fundado en derecho.”



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Existen artículos doctrinales recientes que corroboran este informe, no obstante, “El Justicia de Aragón”, nombre que recibe el defensor del pueblo en Aragón, en el expediente DI – 1178/2010-5, resuelve en un caso similar la posibilidad de que cuando sean precios públicos (no tasas), siempre que se justifique adecuadamente en el expediente por razones sociales o de interés público, se puedan establecer importes diferentes, para empadronados y no empadronados.

Respecto del procedimiento para la aprobación de los precios públicos, este no está establecido. El art. 47 del 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 (en adelante, TRLHL) únicamente señala que este acuerdo corresponde al Pleno de la Corporación y que se puede delegar en la junta de gobierno local. A pesar de que en una época no fue pacífico el procedimiento para el establecimiento de precios públicos, hoy tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2000, es claro que basta con un acuerdo y su posterior publicación.

El procedimiento establecido por el art. 17 del TRLHL es solamente para imposición y ordenación de tributos, no teniendo este carácter los precios públicos. Son tributos locales las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos. Los precios públicos son ingresos públicos de naturaleza no tributaria. Para su establecimiento basta con el simple acuerdo de pleno (o junta de gobierno si ha habido delegación) fijando el importe. Si bien, para su efectividad, será necesaria la publicación del citado acuerdo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se emite el presente informe sin perjuicio de otro de mejor criterio fundado en derecho.

En Valladolid, a 19 de mayo de 2014