



Resolución 2020R-218-20 del Ararteko, de 3 marzo de 2021, que recomienda al Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia que revise las tarifas de las actividades deportivas y culturales que programa, con el fin de eliminar la referencia al empadronamiento, como criterio de acceso a las tarifas bonificadas que ofrece a las personas usuarias de esas actividades y servicios públicos municipales.

Antecedentes

1. La reclamante promovió una queja ante el Ararteko, en la que expresaba su disconformidad con el establecimiento de dos tarifas diferentes por utilizar y participar en las actividades deportivas y culturales que ofertaba el municipio de Ribera Baja/Erribera Beitia, en función de si la persona usuaria del servicio se encontraba empadronada o no en esa entidad local.

La promotora de la queja alegaba que en el verano de 2019 había adquirido un abono para las piscinas municipales, para lo cual hizo efectiva una tarifa, cuya cuota duplicaba el importe que debían satisfacer las personas empadronadas en el municipio, a quienes, en todo caso, se les aplicaba la tarifa reducida. Esta constante, según exponía, se mantenía en las actividades deportivas y culturales programadas, en las que las personas no empadronadas en el municipio debían hacer efectiva una cuota que en todos los casos duplicaba el importe asignado a la tarifa bonificada de la que se benefician las personas empadronadas.

La afectada mostraba su disconformidad con el establecimiento y configuración de esta tarifa, en la medida en la que la consideraba discriminatoria y, por tanto, contraria al principio de igualdad que debe presidir la prestación de todos los servicios públicos municipales. Sin embargo, su reclamación fue desestimada, con fecha 23 de enero de 2020 *“porque en el Ayuntamiento se prima que salgan las actividades y que vengan a ellas la gente del municipio, ya que ha ocurrido que ha habido gente del pueblo que no ha podido entrar a las piscinas por falta de aforo. Por ese motivo se aplica la bonificación a los empadronados en el municipio de Ribera Baja”*

2. En respuesta a la petición de información formulada por el Ararteko, el Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia ha remitido a esta institución la documentación obrante en el expediente de Modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativa, junto con una comunicación previa en la que se precisa que:





“Las tarifas de las actividades son las mismas para personas empadronadas como para las no empadronadas, por lo que entendemos que no hay ningún tipo de discriminación.

Sirva como ejemplo: Por una actividad de duración anual y que se lleve a cabo dos días a la semana, todas las personas usuarias tienen que pagar 200 euros y el Ayuntamiento da una bonificación o ayuda económica a las personas que se encuentran empadronadas en el municipio, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a los municipios, provincias e islas, las potestades reglamentarias y de auto organización (artículo 4.1a), competencia cuyo ejercicio atribuye al Pleno (art. 22.2 a y 33.2 d). Manifestación de esta potestad reglamentaria son las Ordenanzas.

Hago mención al artículo 55 del Texto Refundido 781/1986, de 18 de abril, que dice: “En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos contrarios a las leyes.

Por lo que este Ayuntamiento interpreta que está haciendo lo correcto al no utilizar el empadronamiento como un criterio jurídicamente asumible para establecer diferenciaciones en el importe de las tarifas a abonar por el uso de un servicio público.”

Dentro del mencionado expediente de modificación de la Ordenanza fiscal para el año 2020 facilitado destaca un informe técnico-económico, redactado el 12 de septiembre de 2017 referente al análisis del coste de las instalaciones deportivas y culturales del Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia, en el que se concluye que *“teniendo en cuenta los costes globales incurridos en cada centro y los servicios prestados, cabe concluir que con carácter general las tasas propuestas financian sólo parcialmente cada uno de los diversos servicios deportivos y culturales que el Ayuntamiento pone a disposición de los ciudadanos, sin que aparentemente excedan el importe de su coste”.*

Este informe en su pág. 10 concreta que *“el grado de cobertura de los costes no alcanza en el mejor de los casos el 39% (siendo en algunos supuestos muy inferior), de forma que el importe de las tasas, en su conjunto, en ningún caso excede del coste total previsible del servicio”.*

Asimismo, el expediente incorpora una copia del desglose de los gastos e ingresos de la liquidación del presupuesto de 2018, elaborado por el servicio de





contabilidad, en el que se refleja el balance negativo de la prestación de estos servicios, con un gasto total que ascendió a 211.673,82 € en 2018 y unos ingresos de 65.846,66 €.

El expediente de modificación justifica expresamente *“la necesidad de modificar la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas, publicada en el BOTHA número 50, de 27 de abril de 2015, como consecuencia del informe de la Secretaría en el que se hace constar que la Ordenanza vigente no se adecúa a las tasas que se vienen aplicando a las diferentes actividades culturales, deportivas y de uso de las instalaciones municipales, bien por no estar establecidas en la ordenanza o bien por no proceder su aplicación por entenderse no adecuadas...”* (Propuesta de acuerdo de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas, suscrita el 4 de septiembre de 2019 por el Alcalde en funciones)

Se ha de avanzar, en todo caso, que, según se refleja en la documentación aportada, el establecimiento de esta tarifa bonificada para personas empadronadas ha suscitado un encendido debate tanto dentro de la propia Corporación como entre los usuarios y usuarias de los servicios municipales que han participado, presentando sus alegaciones y sugerencias en la fase de exposición pública del procedimiento de modificación de esta ordenanza fiscal.

Así, consta que el Pleno de la Corporación en fecha 13 de enero de 2020, en su segundo asunto del orden del día, acordó, *“dada cuenta de las alegaciones presentadas en tiempo y forma y del Dictamen de la Comisión Informativa Especial de Cuentas y Permanente de Economía y Hacienda de fecha 7 de enero de 2020...”*, entre otras cuestiones, desestimar las alegaciones que versaban sobre esta bonificación y aprobar expresamente con carácter definitivo, la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación .

No se ha proporcionado a esta institución una copia del mencionado dictamen de la comisión informativa especial. En todo caso, sí se ha facilitado una certificación del acuerdo de aprobación definitiva de esta ordenanza y de las respuestas individualizadas que recibieron los y las promotoras de las alegaciones, por lo que se pueden concretar las razones específicas en las que se fundamentaron dichas desestimaciones, previa su anonimización.

Asimismo, se ha de indicar que el Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia mantiene publicada en su página web el acta de la sesión ordinaria celebrada el 13 de enero de 2020, lo que permite un detallado conocimiento del debate





suscitado en dicha sesión, que se centró en la naturaleza jurídica de la contraprestación económica a abonar por estos servicios, la fecha de la entrada en vigor en el municipio de las nuevas tarifas y la propia reconfiguración de esta tarifa que ahora se denomina bonificada.

En concreto, en la mencionada sesión de 13 de enero se acordó desestimar las cuatro alegaciones promovidas referentes a esta tarifa, sobre la base de las dos siguientes fundamentaciones:

-“Desestimar la alegación (...) para no exigir estar empadronado en el municipio para obtener descuentos en la utilización de los servicios prestados por el Ayuntamiento; y diseñar bonificaciones, subvenciones o ayudas a los usuarios que atiendan a su capacidad económica y demás circunstancias legalmente previstas, y no a su lugar de residencia. Se desestima la alegación por 4 votos a favor (...), 1 voto en contra (...) y 1 abstención (...argumenta que no cree que haya que desechar que los no empadronados paguen algo más, sino que en su justa medida se les podría pedir más, no igual el doble) porque ha habido gente del pueblo que no ha podido entrar en las piscinas por falta de aforo. Por este motivo se aplica la bonificación a los empadronados en el municipio de Ribera Baja/Erribera Beitia.”

-“Desestimar por 3 votos a favor (...), 2 en contra (...) y una abstención la alegación presentada (...), sobre reclamaciones para que no se suba a los no empadronados el precio al doble por la realización de actividades en el polideportivo (pádel, patinaje y otras actividades) y solicitan que se modifique la propuesta inicial en ese sentido y se disminuyan los precios para los no empadronados, recuperándose el precio normal para todas las actividades. Se desestiman porque el Ayuntamiento no quiere que las actividades deportivas municipales estén llenas de gente que no sea de aquí y salgan adelante. Desde el Ayuntamiento se prima que salgan las actividades y que vengan a ellas la gente del municipio.”

El 21 de febrero de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH) la aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas.

Consideraciones





1. Esta queja cuestiona el establecimiento de tarifas diferenciadas por la utilización de un mismo servicio público municipal -que no están motivadas, ni amparadas en la distinta capacidad económica que pudiesen tener las y los usuarios de esos servicios públicos- en la medida en la que las considera discriminatorias y, por tanto, contrarias al principio de igualdad que ha de presidir la prestación de todos los servicios públicos.
2. En el lapso de tiempo que media entre la adquisición por la reclamante del bono para la utilización de las piscinas municipales en el verano de 2019 y la presentación de la queja tuvo lugar la publicación de un cambio normativo, que se ha de abordar, aun cuando, a juicio del Ararteko, no altere el objeto de la queja.
3. En verano de 2019, cuando la reclamante presentó su reclamación ante el ayuntamiento, se encontraba vigente la redacción de esta ordenanza fiscal, publicada en el BOTA 50, de 27 de abril de 2015, en la que de manera directa y expresa se fijaban dos tarifas diferentes denominadas *"empadronados"* y *"no empadronados"* por la utilización de diversos servicios y actividades deportivas, entre las que se encontraba la piscina municipal. La propia ordenanza concretaba que *"se entiende por empadronados a efectos del presente epígrafe la persona que figura inscrita en el padrón de habitantes del Municipio de Ribera Baja/Erribera Beitia, como mínimo dos meses antes de la fecha de solicitud de los abonos a las piscinas municipales"*

En concreto, el Anexo de la ordenanza fijaba en su epígrafe 1 las tarifas por la utilización de la piscina municipal de la manera siguiente:

TARIFA	EMPADRONADOS	NO EMPADRONADOS
Entradas diarias		
Niños/as (hasta 3 años) / Acompañados/as de padres o tutores	0	0
Niños/as de 4 a 14 años	1,50 euros	1,50 euros
Adultos de 15 años en adelante	4,00 euros	4,00 euros
Abonos personales		
Individual	25,00 euros	40,00 euros
Abonos familiares	40,00 euros	70,00 euros

El 21 de febrero de 2020 se publicó la modificación de la Ordenanza fiscal actualmente vigente. Un procedimiento que se había acometido, como se



reconoce por esa entidad local¹, con el fin de adecuar las tasas que se venían aplicando a las diferentes actividades culturales, deportivas y de uso de las instalaciones municipales a las previsiones de la ordenanza fiscal. Esta norma ha alterado la denominación asignada a las dos tasas y así, en su epígrafe 1, relativo a la utilización de la piscina municipal, concreta las siguientes tarifas a abonar:

CONCEPTO	TASA	TASA
Entradas diarias		
Niños/as (hasta 3 años) / Acompañados/as de padres o tutores	- €	- €
Niños/as de 4 a 14 años	4,00 €	2,00 €
Adultos de 15 años en adelante	6,00 €	4,00 €
Grupos		3,00 €
Abonos personales		
Individual	60,00 €	30,00 €
Abonos familiares	100,00 €	50,00 €

Y especifica que:

“Los abonos se realizarán en el espacio habilitado para tal fin en el polideportivo, rellenando la hoja de inscripción y realizando el pago a través de la máquina. En el caso de las entradas diarias, éstas se adquirirán en el polideportivo a través de las máquinas.

El ayuntamiento se reserva el derecho de dejar de emitir abonos si ve peligro de que se sobrepase el aforo indicado.

El ayuntamiento se reserva el derecho a dejar de vender entradas diarias si ve riesgo de sobrepasar aforo. El porcentaje máximo de venta de entradas en estos casos es de un 10 por ciento.

La entrada diaria es válida para todo el día, se personalizará para que en el caso de salir, se vuelva a poder entrar con la misma en el mismo día.

Por abono familiar se entiende aquel que incluye los cónyuges o pareja de hecho, los hijos de uno u otro cónyuge o miembro de pareja de hecho,

¹ Propuesta de acuerdo de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas, suscrita el 4 de septiembre de 2019 por el Alcalde en funciones.



siempre y cuando sean menores de 18 años, o menores de 25 años si estos se encuentran realizando estudios reglados.

Para realizar un abono familiar de empadronados, es necesario que todos los miembros a incluir en el abono estén empadronados en el municipio.

Nota: En todos los abonos familiares solicitados por familia numerosa empadronada en el municipio de Ribera Baja se efectuará una bonificación del 50 por ciento (según Ley 40/2003 de 18 de noviembre de Protección de las Familias Numerosas)

Los grupos que quieran hacer uso de la instalación deberán solicitarlo con varios días de antelación y recibir la autorización del ayuntamiento. Los grupos autorizados podrán hacer uso de la instalación hasta las 17:00 horas”

Esta regulación se completa con unas especificaciones comunes para todas las tasas vinculadas a la utilización de las instalaciones deportivas municipales, en las que se precisa que:

“Para acceder a la tasa bonificada se deberá acreditar el empadronamiento en el municipio, ser contribuyente en el mismo o tener una tasa de discapacidad declarada de al menos el 30 por ciento.

Se entiende por empadronado a efectos del presente epígrafe a la persona que figura inscrita en el padrón de habitantes del municipio de Ribera Baja como mínimo dos meses antes de la fecha de solicitud de los abonos de las piscinas municipales.

Se considera contribuyentes a las personas que pagan impuestos en el municipio, así como a los familiares de primero y segundo grado.

Las personas que adquieran alguna deuda con el consistorio, aunque reúnan las condiciones para acceder a la tasa bonificada, no podrán hacer uso de la misma, pagando las tasas generales.”

En consecuencia, debería ser pacífico que esa entidad local sí está utilizando el empadronamiento como un criterio para establecer diferenciaciones en el importe de las tarifas a abonar por el uso de un mismo servicio público, por cuanto la condición de persona empadronada en el municipio abre la posibilidad





de beneficiarse de la importante reducción de la cuota asociada a la denominada tarifa bonificada, que, en principio, está vedada para la persona usuaria del servicio que no se encuentre empadronada en el municipio.

4. De acuerdo con lo señalado, el Ararteko, inexcusablemente, ha de analizar 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 y, en consecuencia, contraria al principio de igualdad, que consagra el art. 14 de la Constitución Española (CE).²

Se ha de poner de relieve que, una vez decididos por el Pleno del Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia los servicios y actividades que va a prestar, la actuación municipal entra ya en ámbitos reglados y por lo tanto, sometidos al principio de legalidad.

A este respecto, ineludiblemente, se ha de partir de que *“la actuación de los poderes públicos está sujeta a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico.”* (art. 9 CE).

5. A la hora de analizar el principio de igualdad, se hace preciso acudir a 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

² 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.”*

injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

6. El Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia ha calificado jurídicamente como tasa la contraprestación económica que reclama a las personas usuarias de los servicios deportivos municipales, esto es, ha reconocido a dicha contraprestación económica una naturaleza jurídico-tributaria.
7. El principio de reserva de ley adquiere especial relevancia en materia tributaria. El artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria regula el principio de reserva de ley tributaria, que afecta, entre otros, a los elementos esenciales de los tributos y a los beneficios fiscales.

Así, en la letra d) se señala que se regularán en todo caso por Ley *“el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”*.

En todo caso, se ha de precisar que el respeto del principio de autonomía financiera de las entidades locales, si bien, reclama que estas dispongan de una cierta capacidad de opción en cuanto a la configuración de sus tributos propios, esa potestad no se configura con carácter absoluto por el ordenamiento jurídico. Antes bien, las entidades locales tienen limitada su autonomía en cuanto a los beneficios fiscales que puede otorgar. Así, el art. 9.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece 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”*.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos.”

Esto es, las entidades locales no pueden establecer un beneficio fiscal que no haya sido previsto en la ley o en un tratado internacional.



Son beneficios fiscales, entre otros, las bonificaciones, las reducciones, las exenciones. Estos beneficios para poder ser incorporados por las entidades locales en sus ordenanzas fiscales deberán encontrarse expresamente previstos por la ley.

8. 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 pueda dar 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 Álava 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 Álava). 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 Álava es la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales. Esta Norma Foral, cuando regula el concepto de los obligados tributarios de las tasas (art. 23) 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. 24.4 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 tarifas diferentes fundamentadas en circunstancias distintas de criterios genéricos de capacidad contributiva de los sujetos pasivos obligados a satisfacerlas se estaría extralimitando, porque si bien las entidades locales pueden *“establecer y exigir tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”*, esa regulación de la tasa que recoja la ordenanza municipal debe realizarse *“en los términos previstos en esta Norma Foral”* (art. 20)

En concreto, este artículo señala que:

“1. Previo acuerdo de imposición y aprobación de las Ordenanzas correspondientes, los Municipios del Territorio Histórico de Álava, en los términos previstos en esta Norma Foral, podrán establecer y exigir tasas por prestación de servicios o realización de actividades de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan los municipios de este Territorio por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia municipal que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados.

A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.



b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.”

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.

9. Se estaría restringiendo también el principio de igualdad si la naturaleza de la contraprestación económica a satisfacer por el uso de los servicios y actividades municipales fuese la de un precio público, esto es, si se hubiese calificado la contraprestación económica como un ingreso de derecho público que no tiene carácter tributario.

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

“Sección 1 Disposición General

Artículo 43

Los municipios del Territorio Histórico de Álava previo acuerdo corporativo y en el marco de esta normativa podrán establecer y exigir precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia del municipio, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en la letra B), del artículo 20.1 de esta Norma Foral.

Artículo 44

No podrán exigirse precios públicos por los servicios enumerados en el artículo 20 de la presente Norma Foral.





Sección 2 Obligados al pago

Artículo 45

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

Artículo 46

No estarán obligados al pago de precios públicos las Administraciones públicas por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la Defensa.

Sección 3 Cuantía y obligación de pago

Artículo 47

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, el municipio 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.

3.- Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la Entidad podrá fijar precios públicos por debajo de los límites previstos en los dos apartados anteriores; en estos casos, y cuando se trate de los precios públicos a que se refiere el apartado 1 anterior, deberán consignarse en los presupuestos de la Entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante, si la hubiese.

Artículo 48

Los municipios del Territorio Histórico de Álava podrán exigir los precios públicos en régimen de autoliquidación.

Sección 4 Cobro

Artículo 49





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 los municipios 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.

Sección 5 Fijación

Artículo 50

El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la Corporación, de conformidad con la legislación vigente.”

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, se califican comúnmente como precios públicos municipales las tarifas que financian actividades y servicios públicos que no resultan imprescindibles para la vida privada o social de la persona solicitante.

- Como no afectan a servicios o actividades de recepción obligatoria, están obligados a su pago quienes se beneficien de los servicios o actividades que han solicitado.
- 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 sus presupuestos las dotaciones oportunas para cubrir la diferencia.

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”*

Esta previsión del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales vincula a todas las entidades locales y contrasta con una estructura tarifaria que propugna el abono de un mayor precio por la recepción de un servicio, en función sólo del municipio de residencia y no en atención al concreto servicio prestado o a las circunstancias socioeconómicas de la persona beneficiaria.

10. Parece evidente que el servicio que ofrece esa entidad local en su programa de actividades deportivas y culturales no difiere para las personas no empadronadas del que presta a las personas empadronadas en el municipio. Luego, si ello es así, y nada induce a pensar que no lo sea, la actual estructura de las tarifas en esa entidad local no cumpliría el principio de una 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 debería justificarse en la menor capacidad económica de los concretos obligados al pago beneficiados. Esa menor capacidad económica de las personas empadronadas en el municipio de Ribera Baja/Erribera Beitia frente al resto de los potenciales usuarios de las actividades deportivas y culturales, hasta el momento, no se ha puesto de manifiesto.

11. Se ha de tener presente que el *“principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos locales por parte de la ciudadanía”* se consagra como un principio rector del régimen local y de la dirección política, así como de la acción





de gobierno de los municipios, en el art. 4 de la Ley 2/2016, de 7 de abril de las Instituciones locales de Euskadi.

12. Sin perjuicio de que la prestación de servicios mediante fórmulas de participación interadministrativa entre los municipios del entorno podría ser una fórmula de gestión del servicio muy adecuada y beneficiosa, cuando así lo decidan los municipios, en el momento actual, la gestión mancomunada o consorcial de este servicio no ha sido acordada y, por tanto, no se encuentra vigente, en relación con la prestación de este concreto servicio.
13. En todo caso, y sin querer ahondar en el delicado mundo de la financiación municipal, se ha de poner de manifiesto que la financiación de las entidades locales no se realiza única y exclusivamente con cargo a los tributos locales que abonan sus vecinos y vecinas.

La concreta carga tributaria que una persona satisface en un municipio no agota por sí sola, ni se configura como una referencia equivalente a la capacidad económica de dicha persona.

Asimismo, no se debe obviar que una parte muy significativa de los recursos de que disponen las entidades locales se nutre de la participación de estas en los recursos del Concierto Económico (tributos concertados), a través de las dotaciones del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava (FOFEL). Igualmente, las entidades locales se financian con cargo a la participación que se les reconoce en los tributos no concertados.

14. La posibilidad de conceder subvenciones para minorar el pago de los tributos.

El Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia sostiene que la tarifa a abonar es igual para todas las personas que utilicen los servicios municipales (tasa general) y que *"el Ayuntamiento da una bonificación o ayuda económica a las personas que se encuentran empadronadas en el municipio"*.

Las subvenciones, como medida de apoyo financiero, a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas están expresamente reguladas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Uno de los principios que rige en la Ley General de Subvenciones es el principio de transparencia, por ello, las administraciones deben hacer públicas las subvenciones que concedan y al mismo tiempo, la ley establece la obligación de





formar una base de datos de ámbito nacional que debe contener la información relevante acerca de todas las subvenciones concedidas.

El Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas contiene la información sobre las subvenciones y las ayudas públicas concedidas por el Sector Público Estatal y por las administraciones.

En dicho sistema constan cuatro bases de concesión de subvenciones del Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia, si bien, ninguna de ellas recoge la ayuda creada en la tasa bonificada establecida en la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas.

En el ámbito objetivo de aplicación de la ley, según reconoce su propia exposición de motivos, se introduce un elemento diferenciador que deslinda el concepto de subvención de otros conceptos análogos, que se caracteriza por la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si esta afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención, en caso contrario, no.

En concreto, el apartado 1 del artículo 2, dispone que:

“Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”



Esto es, tal y como avanza la Exposición de Motivos de Ley General de Subvenciones: *“Quedan fuera de dicho ámbito objetivo de aplicación las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y prestaciones análogas, las cuales tienen un fundamento constitucional propio y una legislación específica, no homologable con la normativa reguladora de las subvenciones. Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización de la Seguridad Social, así como el crédito oficial, quedan, igualmente, fuera del ámbito de aplicación de la ley al no existir entrega de fondos públicos.”*

El apartado 4, g) del citado artículo 2 no hace sino confirmar expresamente la exclusión avanzada en la Exposición de Motivos de la Ley de los beneficios fiscales del ámbito de las subvenciones.

Este apartado 4 señala que:

“No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.

d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.

e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.

f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.



g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.

h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.”

Por lo que el Ararteko no puede compartir que la tasa bonificada tenga la naturaleza de una ayuda o subvención, pues conforma directamente la cuota de la tasa, reduciéndola en un cincuenta por ciento.

En consecuencia, las subvenciones no pueden constituir una vía válida para reducir la carga tributaria de las personas empadronadas en el municipio, porque expresamente la legislación general en materia de subvenciones excluye los beneficios fiscales del ámbito de aplicación de las subvenciones.

Como ya se ha indicado, la legislación tributaria y la propia regulación de las haciendas locales facultan a los ayuntamientos a establecer en sus Ordenanzas fiscales beneficios potestativos. Ahora bien, anuda inexcusablemente esos eventuales beneficios a la menor capacidad económica de sus potenciales beneficiarios.

15.-Entrada en vigor de las concretas tasas establecidas en la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas, publicada en el BOTHA nº 21, de 21 de febrero de 2020.

La entrada en vigor de las concretas tarifas establecidas en esta ordenanza fiscal suscitó enfrentadas valoraciones durante la sesión ordinaria celebrada por el Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia el 13 de enero de 2020, según se deja constancia en el acta publicada de esa sesión. Dada su repercusión en la exacción de estas tasas a las personas usuarias de esos servicios, el Ararteko se debe hacer eco del debate suscitado, previa su anonimización.

En concreto, en dicha sesión se planteó que:“(…) aunque se apruebe esta tasa, su entrada en vigor va a ser el día siguiente de la publicación en el Boletín y este año ya se está exigiendo y cobrando a los vecinos desde el mes de septiembre u octubre. Eso es irregular, si va a entrar en vigor cando lo mandemos al Boletín. ¿Cómo es que se está aplicando ya?”





“(...) Y sobre por qué se está cobrando antes de que se publique en el Boletín es porque la gente que se ha apuntado, la mayoría es empadronada y entonces, les coincide el precio con el anterior que estaba estipulado en la Ordenanza.”

“(...) es más fácil devolverles el dinero que pedirselo luego”

La actualización de las tarifas de los servicios públicos requiere la aprobación de la modificación de la Ordenanza fiscal y su publicación en el Boletín Oficial, de manera que las nuevas tarifas no pueden ser aplicadas hasta que se haya llevado a cabo su publicación definitiva en el boletín oficial.

A este respecto, la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local concreta cuál es el procedimiento de aprobación de las ordenanzas locales en sus art. 49 y 70.2, que literalmente señalan:

“La aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

a. Aprobación inicial por el Pleno.

b. Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c. Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional” (art. 49)

“Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas (...) se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se





publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales..." (art. 70.2)

El art. 17 de la ley 39/1988 aborda la elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales y en concreto, señala que:

"1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

4 En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.





En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.”

Esta concreta regulación la recoge de una manera muy similar el art, 16 de la Norma Foral Norma 41/1989, de 19 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Álava.

Se ha de precisar que estas previsiones resultan de aplicación imperativa para las entidades locales, que, en consecuencia, no pueden modularlas, ni obviarlas sin incurrir en vicio de nulidad de sus actuaciones.

La jurisprudencia a este respecto es constante e incide en la trascendencia del procedimiento, en particular del trámite de información pública y de la publicación en los boletines -en la medida en que este último compromete el principio de seguridad jurídica-, hasta el punto de que sostiene que la omisión de cualquiera de estos dos trámites, que califica de esenciales, constituye un vicio de orden público que conllevan la nulidad radical de la ordenanza así aprobada y de las posteriores liquidaciones giradas en su aplicación.

“cuando se trata de disposiciones de carácter general, el quebrando del cauce formal de su elaboración, es decir, la vulneración de una norma de superior jerarquía reguladora del procedimiento a seguir en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de la disposición (...) y ello porque sólo siguiendo tal cauce formal, que implica un límite al ejercicio de la potestad normativa, se garantiza la legalidad, acierto y oportunidad de una disposición que pasa a integrar el ordenamiento jurídico.” (STS 10-05-1988, FJ 2) (En relación con el principio de publicidad de las normas y el principio de seguridad jurídica, entre otras, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 19 diciembre 2011, RJ\2012\2902; y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 18 octubre 2001, RJ\2002\2722)

16. En consecuencia, el Ararteko ha de subrayar que las entidades locales sólo pueden acordar beneficios fiscales que se establezcan, de acuerdo con la legislación tributaria y en materia de haciendas locales.





La condición de contribuyente en el municipio o la vecindad son, en principio, circunstancias personales que no pueden constituirse, per se, en un factor de cuantificación de la tarifa de un servicio público, porque en modo alguno evidencian “un sector personal económicamente débil”.

Por ello, 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.³

Se ha de incidir en que al Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia le corresponde garantizar a las personas usuarias el cumplimiento del principio de igualdad ante las tarifas de sus servicios municipales (art. 14 CE).

Igualmente, es obligación del Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia asegurarse de que sólo se van a reclamar a las y los usuarios de los servicios públicos municipales las tarifas aprobadas y publicadas en el BOTHA.

Por todo ello, de 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 Ribera Baja/Erribera Beitia la siguiente

³ 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."



Recomendación

Que se revisen las tarifas de las actividades deportivas y culturales que programa, eliminando la referencia al empadronamiento y a cuantas circunstancias no amparadas en la capacidad económica de las personas usuarias, como criterio de acceso a las tarifas bonificadas que ofrece a las personas usuarias de esas actividades y servicios públicos municipales

Asimismo, el Ayuntamiento de Ribera Baja/Erribera Beitia debería devolver a las personas usuarias de sus instalaciones deportivas los excesos cobrados sobre el importe de las tasas publicadas en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, durante el lapso de tiempo durante el que se haya prolongado la falta de acomodo de esas cuantías con las previsiones recogidas en la Ordenanza fiscal publicada en el BOTHA.

