



Resolución 2023R-2138-20 del Ararteko, de 8 de junio de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Derio que reintegre el 50% del precio del abono de verano de las piscinas municipales, correspondiente al año 2020, a las personas abonadas y no empadronadas en el municipio, por cuanto también ellas sufrieron las restricciones de aforo y de horario en el uso de ese servicio.

Antecedentes

1. Tres familias usuarias de las piscinas de verano de Derio -Parque Uribe-, que residen en una localidad colindante, expresaron su desacuerdo ante el Ararteko, por la falta de una respuesta expresa de esa entidad local a la reclamación que, en verano de 2020, habían promovido, con el fin de que se les aplicase también a ellos el descuento del 50% en el precio de los abonos de las piscinas de verano.

En su queja estas personas exponían que el Ayuntamiento de Derio no sólo había aprobado en 2020 dos tarifas diferentes por el uso de esas instalaciones, en función de si la persona usuaria del servicio se encontraba empadronada o no en el municipio, sino que había acordado el establecimiento de un descuento adicional del 50% en el precio de los abonos de verano, aplicable sólo a las personas empadronadas en el municipio, cuyo objeto era compensar a estos usuarios y usuarias por las restricciones de horarios y espacios que se habían tenido que adoptar, durante ese verano, debido a la pandemia derivada de la COVID-19, para procurar un uso seguro de esta piscina municipal.

Las familias reclamantes consideraban que esas decisiones contravenían el principio de igualdad que debe presidir la prestación de los servicios públicos municipales.

A este respecto, alegaban que a principios de ese año 2020 el Ayuntamiento de Derio había publicado la relación de las nuevas tarifas, en las que se establecían unas cuotas más elevadas para las personas no empadronadas en el municipio. Así, fijaban el importe del abono familiar de verano para las personas empadronadas en 71.69€, mientras que en el caso de las personas no empadronadas este ascendía a 97.29€.

Asimismo, las personas afectadas precisaban que, debido a las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia de la COVID-19, el Ayuntamiento de Derio envió una carta informativa fechada el 16 de junio de 2020, en la que se explicaban las nuevas condiciones de apertura y uso de la piscina de verano, en la que se avanzaba que: *"Lógicamente, estas restricciones tendrán su repercusión en el precio de los abonos."*





La comunicación, incluía una segunda hoja informativa, en la que se especificaban las restricciones tanto de horarios como de espacios que se iban a tener que adoptar en estas instalaciones.

El apartado 9 de esta segunda nota informativa, que concretaba los criterios de regulación de la apertura de las piscinas de verano, precisaba, en relación con los abonos que: *“Lógicamente, estas restricciones tendrán su repercusión en el precio de los abonos. Durante este trimestre (Julio, Agosto, Septiembre) se aplicará un descuento de un 50% en el abono de las Piscinas de Verano a las/os abonadas/os del Polideportivo y empadronadas/os en Derio. Las/os abonadas/os que lo deseen, podrán solicitar la suspensión del pago de este trimestre (lógicamente no podrán hacer uso de las instalaciones durante este período) previa notificación en la recepción de la piscina de verano a partir del 22 de Junio.”*. Esto es, el descuento en la cuota a abonar sólo iba a beneficiar a las personas abonadas, que, a su vez, se encontrasen empadronadas en el municipio.

En consecuencia, las nuevas tarifas, tras la aplicación de los descuentos derivados de las restricciones en el uso de las instalaciones del Parque Uribe, en el verano de 2020, fueron las siguientes:

Abono familiar empadronados.....	35,85 €
Abono individual empadronado	
<i>Mayor de 18 años</i>	25,60 €
<i>Menor de 18 años</i>	7,92 €
Abono familiar no empadronado.....	97,29 €
<i>Mayor de 18 años</i>	76,81 €
<i>Menor de 18 años</i>	56,33 €

Manifestaban las reclamantes que, ante esta situación, con fechas 2 de julio y 16 de agosto de 2020 presentaron, en la recepción de las piscinas, sendas reclamaciones, en la que denunciaban la aplicación sólo a las personas empadronadas de estos descuentos. Asimismo, reconocían que, al no recibir respuesta, con fecha 5 de septiembre insistieron nuevamente en su rechazo a la medida, puesto que la consideraban discriminatoria, ya que las restricciones en los horarios y en el uso de los servicios habían afectado a todas las personas usuarias de las piscinas de verano, con independencia de si se encontraban o no empadronados en el municipio. Dicha reclamación, exponían las familias afectadas, a pesar del tiempo transcurrido, no había recibido una respuesta expresa por parte de esa entidad local.





2. El Ararteko, en su petición de información, avanzó al Ayuntamiento de Derio que el empadronamiento no debería ser un criterio jurídicamente asumible, para establecer diferenciaciones en el importe de las tarifas a abonar por el uso de los servicios públicos y, asimismo, le solicitó que resolviera expresamente el contenido de la reclamación promovida por estas familias.

Sin embargo, no ha sido hasta el 19 de abril de 2023, cuando desde el Servicio de Atención Ciudadana de Derio *Gertuan* se ha aportado a esta institución la respuesta remitida, el pasado 28 de febrero de 2023, a estas familias, vía e-mail. El contenido de esta comunicación ha sido confirmado desde el Servicio de Alcaldía, con fecha 20 de abril de 2023.

En concreto, el tenor de esta comunicación señala que:

“Kaixo:

Mandamos este email a (..) para que también se lo transmita a sus compañeras con la misma queja, ya que no localizamos sus correos electrónicos, para responder a la solicitud que presentasteis en Julio y agosto de 2020 sobre las piscinas de verano.

En ella presentabais una queja por una decisión tomada con la apertura de las piscinas de verano. El 16 de junio desde el en aquel momento Organismo Autónomo del DUK se trasladó la información sobre las nuevas condiciones de apertura de las piscinas, en las que se explicaba que debido a la situación excepcional de la pandemia por COVID 19 se tomó la decisión de aplicar un descuento del 50% a las personas abonadas y empadronadas en Derio.

En ese mismo mensaje se matizaba que estaba incluida la posible suspensión de pago por ese trimestre.

Era una época fuera de lo habitual, en la que había que tomar decisiones rápidas y decisivas, siempre con la intención de preservar la salud de los y las usuarios/as de las instalaciones del DUK. El aforo se había reducido a la mitad, y se tomó esa decisión en una época llena de incertidumbre en la que se pensaba que en cualquier momento se podían volver a cerrar las instalaciones.

Muchas gracias por su comprensión.

Un saludo”





Consideraciones

1. El 2 de julio de 2020 las personas reclamantes, titulares de un “abono familiar no empadronado” para la utilización durante el verano del parque Uribe, solicitaron que les fuese aplicada también a ellas la reducción del 50% sobre la cuota del abono familiar, que esa entidad local había reconocido sólo en relación con las personas empadronadas en Derio, aparentemente, como medida de compensación a esos y esas usuarias de la piscina de verano, por las restricciones que había sido necesario implantar, con el fin de contener el avance de la pandemia, derivada de la COVID-19.
2. La respuesta ofrecida por el Ayuntamiento de Derio a esta, en realidad, solicitud de reintegro de cantidad se centra en exponer la situación de gran incertidumbre en la que se adoptó la decisión de abrir las piscinas ese verano de 2020, sin pronunciarse, expresamente, sobre la procedencia o no de la atención de la solicitud promovida y sin aludir a la eventual argumentación en la que, a juicio de esa entidad local, la decisión de reducir la compensación sólo a las personas abonadas y empadronadas en el municipio habría encontrado sustento.

Como ya se ha reiterado, la solicitud de devolución del 50% de la cuota abonada, encontraba fundamento para las familias reclamantes en que también a ellos les resultaron de igual aplicación las mismas restricciones de uso que habrían justificado la reducción en la cuota del abono de las piscinas de verano de las personas empadronadas en el municipio. Una cuestión sobre la que debería haberse pronunciado esa entidad local en su resolución y que no lo ha hecho.

El art. 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concreta el contenido que han de adoptar las resoluciones y así señala que:

“Artículo 88. Contenido.

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.





2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

4. Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.

5. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

6. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

7. Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución.

En los procedimientos de carácter sancionador, la propuesta de resolución deberá ser notificada a los interesados en los términos previstos en el artículo siguiente.”

Este contenido material y formal, que concreta el art. 88 de la Ley 39/2015, no se recoge en la comunicación dirigida vía e-mail a las familias afectadas en febrero de 2023, quienes -a fecha de hoy- continúan sin conocer las concretas razones que justificarían, a juicio de esa administración, la decisión en su día adoptada, para, en caso de discrepancia, poder cuestionarla.



3. El empadronamiento no es un criterio jurídicamente asumible para establecer diferenciaciones en el importe de las tasas a abonar.

Esta institución ha de poner de relieve que, una vez decididos por el Pleno del Ayuntamiento de Derio los servicios que va a prestar esa entidad local, la actuación municipal entra 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).

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

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.

Asimismo, 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.

Parece evidente que el servicio que se presta en estas piscinas de verano no difiere para las personas no empadronadas del que se presta a las personas empadronadas en el municipio de Derio. Luego, si ello es así, y nada induce a pensar que no lo sea, la estructura de tarifas que se aplica en esas instalaciones deportivas no cumpliría el principio de una misma tarifa ante la prestación en iguales circunstancias de un mismo servicio.

Por otra parte, del solo 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 Derio frente al resto de los potenciales usuarios de las piscinas de verano, hasta el momento, no se ha puesto de manifiesto.





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, asimismo, como un principio rector del régimen local y de la dirección política, y 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.

4. Durante el verano de 2020, ese diferente tratamiento en la ordenanza fiscal se vio agudizado con la decisión de reducir en un 50% el importe de la cuota a abonar por la utilización de las piscinas de verano sólo a las personas empadronadas en el municipio, en atención, aparentemente, a las restricciones de uso implantadas para contener la propagación de la pandemia. Esta decisión se adoptó iniciado ya el ejercicio y conllevó una modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la utilización y prestación de los servicios deportivos municipales.

El Ayuntamiento de Derio no se ha precisado cómo se articuló y tramitó la modificación de la ordenanza fiscal vigente en ese momento, quién adoptó la decisión, y cómo se publicó ésta.

De igual forma, no se ha aportado ninguna justificación, ni explicación en cuanto al concreto alcance de la medida o los motivos por los que no se extendió la aplicación del beneficio, en un principio, a las personas abonadas y no empadronadas en el municipio. Tampoco se han expresado ahora las razones por las que, una vez presentada la solicitud por parte de estas familias y con la perspectiva que aporta el tiempo transcurrido, no se ha acordado ni atender la petición ni justificar de una manera razonada y con argumentos jurídicos su desestimación.

Ha transcurrido un amplio lapso y se hace necesario avanzar en la resolución, conforme a derecho, de esta queja ciudadana. Por ello, si, como todo apunta, la justificación del beneficio se encontró en la compensación a las personas abonadas por las nuevas condiciones de uso de las piscinas de verano -más restrictivas que en años anteriores-, no parece que se pueda sostener, de una manera objetiva y razonable, que esas limitaciones sólo afectaron a las personas abonadas y empadronadas en el municipio, pues dichas restricciones se aplicaron y resultaron de obligado cumplimiento para todas las personas abonadas a las piscinas de verano, esto es, tanto para las personas abonadas y empadronadas en ese municipio como para aquellas otras que adquirieron su abono y no estaban empadronadas en Derio.





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

RECOMENDACIÓN

Que el Ayuntamiento de Derio reintegre el 50% del precio del abono de verano del Parque Uribe, correspondiente al año 2020, a las personas abonadas y no empadronadas en el municipio, por cuanto los titulares de esas modalidades de abono igualmente sufrieron las restricciones de aforo y de horario en el uso de la piscina de verano.

Que esa entidad local modifique las tarifas de las instalaciones deportivas municipales, con el fin de que se elimine la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de las tasas a abonar por las personas usuarias de este servicio público municipal.

