



Resolución 2019R-1851-18 del Ararteko, de 8 de agosto de 2019, que recomienda al Ayuntamiento de Durango y al Organismo Autónomo Administrativo que gestiona la Escuela de Música Bartolomé Ertzilla que revisen las tarifas de esa escuela de música municipal, con el fin de eliminar la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de los precios públicos a abonar por las personas usuarias de este servicio público municipal.

Antecedentes

1. La familia reclamante presentó una queja ante el Ararteko, en la que expresaba su disconformidad con el establecimiento de tarifas diferentes en la Escuela de Música Bartolomé Ertzilla de Durango, sobre la base del empadronamiento o no en el municipio de Durango del alumnado que cursa sus estudios en dicho centro municipal, por cuanto lo considera contrario al principio de igualdad.
2. Las personas afectadas reconocían además que en los últimos años las tarifas fijadas para las y los alumnos no empadronados en esa localidad prácticamente duplicaban el importe del precio público que abona el alumnado empadronado en el municipio.
3. El 9 de septiembre de 2018 la familia promotora de la queja expresó su desacuerdo ante el Ayuntamiento de Durango, dado que, a su juicio, dicha diferenciación en el importe de la tarifa a abonar contravenía las previsiones que impone el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que concreta el principio de igualdad de las personas usuarias ante las tarifas de los servicios públicos. No obstante, no habían recibido una resolución expresa a su reclamación.
4. En respuesta a la solicitud de información formulada por el Ararteko, la Escuela de Música y Conservatorio Bartolomé Ertzilla de Durango ha facilitado a esta institución una copia de la resolución desestimatoria notificada a la familia reclamante.

Se ha de avanzar, desde un primer momento, que la resolución no se pronuncia sobre el argumento esgrimido por la familia para defender la igualdad de las personas usuarias ante las tarifas de los servicios públicos, esto es, la desestimación no entra r por qué causa no resulta de aplicación a las tarifas que abonan las y los alumnos de la Escuela de Música Bartolomé Ertzilla las previsiones que impone, sin excepción, a todos los servicios públicos, el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

En todo caso, la argumentación defendida por la Escuela de Música y Conservatorio Bartolomé Ertzilla se articula en torno a las siguientes consideraciones, expuestas de una manera resumida:





- La Escuela de Música y Conservatorio Bartolomé Ertzilla se constituye como un Organismo Autónomo Administrativo.
- Este Organismo se encuentra facultado para la fijación de las tarifas que aplica.
- La financiación con cargo a las tarifas que abonan las personas usuarias se revela como un medio residual de cobertura de los gastos de funcionamiento de ese Organismo, inferior, en todo caso, al 30%. Esta financiación se complementa con la contribución que aporta el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y otras empresas, que permite cubrir un porcentaje adicional de gastos, que, en 2016, se situaba en el 15,82%.
- La aportación municipal del Ayuntamiento de Durango es, en consecuencia, la que viene a sufragar en mayor medida los costes derivados del funcionamiento de dicho Organismo y por tanto, son los y las vecinas de Durango, a través del pago de los tributos, quienes costean, de manera indirecta, la existencia y mantenimiento de la Escuela de Música y Conservatorio Bartolomé Ertzilla.
- La villa de Durango ejerce como cabecera de la comarca de Durangaldea, lo que implica, en la práctica, la existencia de unos servicios públicos que se extienden más allá de la propia demarcación municipal, entre los que se encuentra, la Escuela de Música, pero respecto de los cuales no existe una financiación compartida con otras entidades locales del entorno.
- En consecuencia, la ciudadanía de Durango soporta una mayor carga económica que aquella que reside en los municipios aledaños. Por lo que una igualdad en el plano formal, derivada de la igualdad en el precio público, conllevaría una evidente desigualdad real para la ciudadanía de Durango.
- La doctrina constitucional permite un trato desigual, cuando la finalidad de la norma cuestionada, ofrezca una justificación objetiva y razonable.

“La diferenciación tarifaria en el precio público del Organismo Autónomo, además de basarse sobre justificaciones de carácter económico, tiende a conseguir una mejor distribución de los costes del servicio y a dotar de mayor proporcionalidad en la cobranza en atención a la carga tributaria que de manera previa ya soporta la ciudadanía duranguesa. De este modo, se pretende la igualdad fáctica y no puramente formal, la que por atenerse de manera inamovible al contenido del artículo 14 de la Constitución, despliega un verdadero efecto discriminatorio sobre los empadronados”.

- Este tipo de diferenciación en las tarifas de las escuelas de música municipales es compartida y aplicada por otras entidades locales.





Consideraciones

1. 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).¹

Se ha de poner de relieve que, una vez decididos por el Pleno del Ayuntamiento de Durango 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 según el art. 9. de la CE la actuación de los poderes públicos está sujeta a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico.

2. 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.

3. 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.

¹ Art. 14 CE *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*



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.

4. Ahora bien, la cuota que las personas usuarias de la Escuela de Municipal Bartolomé Ertzilla abonan como contraprestación económica por la recepción del servicio prestado no tiene la naturaleza jurídica de una tasa, sino la de un precio público, esto es, la de un ingreso de derecho público que no tiene carácter tributario.

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

“Artículo 44. Concepto

Las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia municipal, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el apartado 1 del artículo 21 de esta Norma Foral.

Artículo 45. Servicios y actividades excluidas

No podrán exigirse precios públicos por los servicios y actividades enumerados en el artículo 22 de la presente Norma Foral.

Artículo 46. Obligados al pago

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

Artículo 47. Cuantía

1. *El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.*
2. *Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiere.*

Artículo 48. Gestión

Las Entidades Locales podrán exigir los precios públicos en régimen de autoliquidación.

Artículo 49. Cobro

- 1. La obligación de pagar el precio público nace desde que se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, si bien las Entidades Locales podrán exigir el depósito previo de su importe total o parcial.*
- 2. Cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, el servicio o la actividad no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.*
- 3. Las deudas por precios públicos podrán exigirse por el procedimiento administrativo de apremio.*

Artículo 50. Fijación

- 1. El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Junta de Gobierno Local conforme a la normativa vigente.*
- 2. Las Entidades Locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos. En ambos supuestos, los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local de que dependan copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio.”*

Esto 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, son precios públicos municipales tarifas tan habituales como la cuota que se abona al ayuntamiento por las actividades deportivas, las piscinas, las escuelas de música, las escuelas infantiles, los museos, etc. Esto es, las tarifas que financian actividades y servicios que ofrece el sector público y 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 por los que deban satisfacerse.

- El precio público global abonado por los obligados al pago debe cubrir como mínimo el coste del servicio y sólo cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad local podrá fijar precios públicos por debajo del coste del servicio. En estos casos, además, la entidad local deberá consignar en sus presupuestos las dotaciones oportunas para cubrir la diferencia.
5. 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.

Parece evidente que el servicio que ofrece la Escuela de Música Bartolomé Ertzilla no difiere para las personas no empadronadas del que presta a las personas empadronadas en el municipio de Durango. Luego, si ello es así, y nada induce a pensar que no lo sea, la actual estructura de las tarifas en esa escuela de música municipal 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 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 Durango frente al resto de los potenciales usuarios de la escuela de música, 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 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 Instituciones locales de Euskadi.

6. 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.
7. 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.

Resulta innegable que, en principio, los vecinos y vecinas de Durango satisfacen en esa entidad local los tributos locales que les incumben. Ahora bien, no es menos cierto que los vecinos y vecinas de los municipios aledaños también hacen frente en sus municipios de origen a los tributos locales que les corresponden y que ello, no les exime de abonar en el Ayuntamiento de Durango los impuestos y las tasas que se deriven, si, por ejemplo, son titulares de bienes inmuebles ubicados en esa localidad o si realizan una obra sujeta a licencia en un inmueble situado en el término municipal de Durango. De igual manera, abonarán tasas en ese municipio, si desarrollan una actividad económica o industrial en esa localidad.

Tan sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, del Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras, de la tasa de basura, de alcantarillado, de obras, de ocupación de la vía pública con una terraza, etc. serán las personas no empadronadas como los vecinos empadronados en ese municipio, si se realiza el hecho imponible en el territorio municipio de Durango.

Ahora bien, 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 las estas en los recursos del Concierto Económico (tributos concertados), a través de las dotaciones de los Fondos Forales de Financiación Local. Un fondo que, en Bizkaia, se denomina Udalkutxa. Igualmente, las entidades locales se financian con cargo a la participación que se les reconoce en los tributos no concertados.



8. En consecuencia, el Ararteko ha de subrayar que la vecindad es, en principio, una circunstancia personal que no puede constituirse, *per se*, en un factor de cuantificación de un precio público, porque en modo alguno evidencia “*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.²

La elección del modelo de gestión de un servicio público -siempre legítima- no debería conllevar ninguna merma en la protección de las personas usuarias de esos servicios.

La circunstancia de que el servicio se esté prestando, mediante gestión directa a través de un organismo autónomo municipal, nada altera el derecho que asiste a todas las personas usuarias de la Escuela de música y Conservatorio Bartolomé Ertzilla a recibir los servicios ofertados en condiciones de igualdad.

A este respecto, no se puede olvidar que el Ayuntamiento de Durango es el titular de este concreto servicio público y por tanto, el responsable último ante las personas usuarias del sistema tarifario que se aplica en la Escuela de música. En consecuencia, al Ayuntamiento de Durango le corresponde garantizar a las personas usuarias el cumplimiento del principio de igualdad ante las tarifas de sus servicios municipales (art. 14 CE) y del derecho de las personas a circular y residir libremente dentro de la Unión Europea (art. 3.2 del Tratado de la Unión Europea, art. 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y art. 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

No en vano, el art. 12 de la Ordenanza reguladora de los precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades municipales obliga a las Juntas Rectoras o Consejos de los Organismos Autónomos Administrativos, Fundaciones Públicas y Sociedades Públicas del Ayuntamiento de Durango a dar cuenta al Pleno de la Corporación de las aprobaciones y modificaciones de precios públicos que han acordado.

² Art. 9 CE “1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”



Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Ayuntamiento de Durango y al Organismo Autónomo Administrativo que gestiona la Escuela de Música Bartolomé Ertzilla la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que modifiquen las tarifas de la escuela de música municipal, con el fin de que se elimine la referencia al empadronamiento, como criterio de cuantificación de los precios públicos a abonar por las personas usuarias de este servicio público municipal.

