

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ090489

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1064/2023, de 20 de julio de 2023

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 4638/2021

SUMARIO:

Tasas. Doctrina general y cuestiones normativas. *Diferenciación en el importe de las tasas por razón de empadronamiento.* La cuestión de fondo se resume en el acomodo o no a derecho de la bonificación que el Ayuntamiento aprobó, en favor de los empadronados en ese municipio, en las tasas correspondientes a las instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, y que la Sala de instancia resolvió concluyendo que, una vez un municipio opta voluntariamente por prestar un servicio al que no viene obligado por ley, ha de hacerlo en las mismas condiciones que aquellos que lo hacen de forma obligatoria, y sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios. La Sala de instancia aprecia la infracción del principio de igualdad, manteniendo la aplicación de la misma tarifa a todos los usuarios del servicio público. El escrito de interposición sintetiza correctamente la sentencia recurrida, poniendo de manifiesto que la misma considera no justificada la distinción por el empadronamiento, porque genera una discriminación en perjuicio de residentes en los pueblos vecinos. Este escenario conduce a indagar si el empadronamiento, como criterio o requisito reglamentario para el disfrute de un beneficio fiscal en un tributo local, sintoniza con el principio constitucional de igualdad, que emerge, así, como canon directo de enjuiciamiento. Desde la perspectiva tributaria que analizamos no cabe admitir como premisa, que una persona empadronada pueda ser tratada de forma distinta a una persona que no lo está. La razonabilidad del criterio de la residencia (esto es, el empadronamiento), como base exclusiva de la ventaja fiscal analizada, podría requerir, llegado el caso (por ejemplo, en presencia de un eventual vínculo transnacional), de una justificación suplementaria desde la perspectiva del Derecho de la UE. Por tanto, no cabe advertir que el empadronamiento se erija en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar la diferencia entre los usuarios de las instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales a la hora de abonar la tasa correspondiente. Un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas. [Vid., ATS de 6 de julio de 2022, recurso n.º 4638/2021 (NFJ086955) y STSJ del País Vasco de 25 de marzo de 2021, recurso n.º 278/2020 (NFJ086954) que se confirma].

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 14 y 140.

Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 15 y 18.

Decreto de 17 de junio de 1955 (Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), arts. 30, 31, 149 y 150.

RDLeg. 2/2004 (TRLHL), arts. 9, 12, 44 y 71.

Ley 58/2003 (LGT), art. 8.

PONENTE:

Don Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda.

Magistrados:

Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ

Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS

Don RAFAEL TOLEDANO CANTERO

Don DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA

Doña MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.064/2023

Fecha de sentencia: 20/07/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4638/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/06/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Procedencia: T.S.J.PAIS VASCO CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4638/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1064/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D.ª Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 20 de julio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 4638/2021, interpuesto por el Ayuntamiento de Bergara, representado por el procurador de los Tribunales don José Luis Martín Jaureguibeitia, bajo la dirección letrada de don Eugenio Garayalde Arbide, contra la sentencia dictada el 25 de marzo de 2021 por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ("TSJPV"), en el recurso núm. 278/2020.

Ha sido parte recurrida don Nazario, representado por el procurador de los Tribunales don Juan Ramón Álvarez Uría, bajo la dirección letrada de don Aitor Gabilondo Ruiz.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. *Resolución recurrida en casación*

El presente recurso de casación se dirige contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV núm. 122/2021 de 25 de marzo, que estimó parcialmente el recurso núm. 278/2020, interpuesto por la representación procesal de don Nazario contra el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de las ordenanzas fiscales referidas al epígrafe k), tasas correspondientes a instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, con efectos desde 1 de enero de 2020 y publicado en el Boletín Oficial de Gipuzkoa el 27 de diciembre de 2019.

Segundo. *Tramitación del recurso de casación*

1. Preparación del recurso. El procurador don Germán Ors Simón, en representación del Ayuntamiento de Bergara, mediante escrito de 26 de mayo de 2021 preparó el recurso de casación contra la expresada sentencia de 25 de marzo de 2021.

El TSJPV tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 28 de mayo de 2021, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo y emplazó a los litigantes para que comparecieran ante la Sala Tercera.

2. Admisión del recurso. La Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación por medio de auto de 6 de julio de 2022, en el que aprecia un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciado en estos literales términos:

"2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si un ayuntamiento, en el marco de las competencias que emanan del principio de autonomía local, entre las que está la capacidad, en general, de determinación de su política tarifaria, y en el ámbito de su potestad para ofertar voluntariamente determinados servicios de prestación y recepción no obligatoria, puede establecer una diferenciación en el importe correspondiente a las tasas (en el presente caso gravando el uso de instalaciones deportivas) por razón de empadronamiento o, por el contrario, si la corporación municipal decide voluntariamente ofrecer dicho servicio, debe hacerlo en condiciones de igualdad para los usuarios, según resulta del artículo 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y, en general, prestarlo conforme al mismo régimen jurídico que resultaría de aplicación a ese servicio cuando es de prestación obligatoria, sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación (i) los artículos 14 y 140 de la Constitución española; (ii) el artículo 18.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el concepto de vecino asociado a la inscripción en el padrón municipal del artículo 15 LBRL, y (iii) los artículos 30 y 31 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en relación con los artículos 149.1 y 150 del mismo texto legal.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

3. Interposición del recurso (síntesis argumental de la parte recurrente en casación). El procurador don José Luis Martín Jaureguibeitia, en representación del Ayuntamiento de Bergara, interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha 26 de septiembre de 2022, que observa los requisitos legales.

Para fundamentar la estimación del recurso de casación y consiguiente anulación de la sentencia impugnada, argumenta que esta ha infringido el ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación de los artículos 14 y 140 de la Constitución española ("CE"), "BOE" núm. 311, de 29 de diciembre de 1978; el artículo 18.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ("LBRL"), "BOE" núm. 80, de 3 de abril, con relación al concepto de vecino asociado a la inscripción en el padrón municipal del artículo 15 LBRL; y los artículos 30 y 31 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, "BOE" núm. 196, de 15 de julio, en relación con los artículos 149.1 y 150 del mismo texto legal.

Explica que en la modificación de las ordenanzas fiscales para 2020, en cuanto a la tasa aplicable por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, se aprobó, entre otros, el incremento de las cuotas conforme al IPC, manteniendo las bonificaciones de un 30% sobre las referidas tasas a las personas empadronadas en el Ayuntamiento de Bergara.

De este modo -expone-, el "Epígrafe K: Frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales" de la tasa por prestación de servicios públicos y realización de actividades administrativas, que es de prestación voluntaria en Bergara atendiendo a su población, contiene determinadas tarifas diferenciadas entre empadronados y no empadronados en Bergara. Por tanto, existe una distinción en el precio de las tarifas del abono ordinario del Balneario de Agorrosin y abono deportivo completo, que se corresponde con una reducción del 30% a las personas empadronadas en Bergara, de la que no gozan las personas no empadronadas.

Sobre la base del principio de autonomía local (art. 140 CE), considera la corporación recurrente que la competencia normativa de las entidades locales no necesita una habilitación legal específica. Mantiene una "vinculación negativa" con la ley "en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación"

Señala que la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015, rec. 2433/2013, ECLI:ES:TS:2015:2339, reconoce una atribución genérica de potestades a los Ayuntamientos para intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas en el artículo 25.2 LBRL y que representan el contenido competencial en que se hace reconocible el principio de autonomía municipal garantizado en los artículos 137 y 140 de la Constitución, recogiendo dicha disposición la promoción del deporte e instalaciones deportivas como una de las materias con competencias propias.

Apunta que el servicio de instalaciones deportivas que ofrece el Ayuntamiento de Bergara es de prestación voluntaria y de recepción no obligatoria. El Ayuntamiento de Bergara optó en su día por construir unas instalaciones deportivas, que pone a disposición de sus vecinos sin estar obligado a ello, como infraestructura fundamental para impulsar políticas de fomento del deporte y de la vida saludable en su municipio.

El escrito de interposición aduce que el problema reside en la interpretación de los límites a los que está sujeto la potestad de organizar los servicios municipales de prestación voluntaria en su aspecto económico y, en concreto, en el tarifario, sin perder de vista dos relevantes cuestiones: la primera, que el servicio no es de recepción obligatoria por las personas usuarias ni se ejerce en régimen de monopolio; y la segunda, el principio financiero que rige para las entidades locales de disponer libremente de sus recursos propios en el ejercicio de sus competencias (art. 9.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local).

Rechaza la conclusión de la sentencia impugnada relativa a que el art. 150.1 RSCL considera que la norma general ha de ser la de aplicar la misma tarifa a todos los usuarios, sea el servicio de prestación voluntaria o sea de prestación obligatoria por razón de la población porque, en su opinión, parte de una lectura literal y aislada del art. 150.1 RSCL, contraria a la consagrada autonomía local, al propio precepto y a los efectos jurídicos que cabe derivar de la relación que se establece entre la persona empadronada en el municipio y el propio municipio.

Con arreglo al art. 15 LBRL, son vecinos de los municipios los que por residir habitualmente en él se encuentren inscritos en el Padrón del municipio y son a estos a los que la LBRL (art. 18) reconoce una serie de derechos e impone determinadas obligaciones, siempre en su relación establecida con el municipio -en el que residen habitualmente- y con los órganos de gobierno y administración que lo gestionan (art. 140 CE). Quiere con ello decir, en su opinión, que los intereses de los municipios coinciden en lo sustancial con los intereses de sus vecinos, colectividad acotada a su población (es decir, a sus residentes habituales), que viene delimitada por el Padrón municipal, según resulta del art. 15 LBRL.

Sería, pues, el empadronamiento el que establece legalmente la estrecha relación existente entre la población municipal -sus vecinos- y el municipio, y los intereses de dichos vecinos son los que debe guiar la actuación política y administrativa de las entidades locales. Desde esta perspectiva de intereses necesariamente coincidentes, no resultaría aceptable que el empadronamiento, como criterio para definir, por ejemplo, políticas locales vinculadas con el fomento y la promoción del deporte, no sirva para establecer diferencias entre las personas que están empadronadas y las que no lo están.

El régimen tarifario que se regula en los arts. 149 y 150 RSCL admite distinciones y, en ellas, las que se puedan derivar de la especial relación que se genera entre los vecinos y el municipio por el empadronamiento.

Afirma no ignorar que la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006, rec. 3526/2001, ECLI:ES:TS:2006:5352, ya ha afirmado que el empadronamiento no es un criterio jurídicamente asumible para establecer tarifas distintas en servicios de prestación y recepción obligatoria (abastecimiento de agua potable) pero en tal caso, el usuario no empadronado que cumple los requisitos para recibir obligatoriamente el servicio no tiene capacidad para prescindir del servicio ni elegir otro prestador; está en una posición sustancialmente idéntica al vecino que como usuario cumple esos mismos requisitos y queda obligado a recibir el servicio. La circunstancia de no poder elegir el prestador del servicio protagoniza esa relación y prevalece sobre la condición de empadronado del usuario de ese mismo servicio.

En cambio, entiende que la conclusión no ha de ser la misma en los casos en que el servicio sea de prestación obligatoria (por razón de población) para el municipio, pero de recepción voluntaria por el usuario y desarrollado en régimen de libre concurrencia, pues el principio de la autonomía local, en conexión con el derecho de las entidades locales de disponer libremente de sus recursos propios en el ejercicio de sus competencias, legitimaría al municipio a configurar el servicio ofreciendo ciertas ventajas a las personas empadronadas respecto de las no empadronadas.

El hecho de que la instalación deportiva del Ayuntamiento de Bergara viene supuestamente a resolver una necesidad supramunicipal, pues ofrece un servicio público que en determinados municipios colindantes (e.g.: Elgueta, el municipio en el que reside el demandante) no existe, no debería alterar la conclusión anterior, a su entender.

Afirma que el empadronamiento constituye un elemento diferenciador de relevancia jurídica y, además, la distinción (una bonificación de un 30% sobre determinadas tarifas) es proporcional a la finalidad de la medida: estimular la utilización de las instalaciones deportivas por parte de sus vecinos, facilitando el acceso a las mismas con una rebaja sobre la tarifa, que es compensada con fondos propios municipales.

En definitiva, considera que un ayuntamiento, en el marco de las competencias que emanan del principio de la autonomía local, entre las que está la capacidad, en general, de determinación de su política tarifaria, y en el ámbito de su potestad para ofertar determinados servicios, puede establecer una diferenciación en el importe correspondiente a las tasas (en el presente caso gravando el uso de instalaciones deportivas) por razón de empadronamiento, siempre que (i) responda a una justificación objetiva y razonable, (ii) la diferenciación sea proporcional a la finalidad pretendida y (iii) no estemos en presencia de servicios de recepción obligatoria, prestados en régimen de monopolio o desarrollados bajo la reserva que el art. 86.2 LBRL proclama en favor de las entidades locales.

4. Oposición al recurso interpuesto (síntesis argumental de la parte recurrida en casación). El procurador don Juan Ramon Alvarez Uría, en representación de don Nazario, presentó escrito de oposición de fecha 7 de noviembre de 2022.

Para fundamentar la desestimación del recurso de casación, reconoce que la Sala de instancia viene a avalar la bonificación para los empadronados en el municipio de Bergara desde un punto de vista tributario, amparándose en la sentencia del Tribunal Supremo 1727/2019, de 13 de diciembre, recurso 2234/2016, ECLI:ES:TS:2019:3912.

Por el contrario, al analizar la controversia desde el punto de vista del art. 150 RSCL, la Sala de Bilbao señala que la tarifa debe ser la misma para todos aquellos que reciban las mismas prestaciones, sin hacer distinciones según el lugar de empadronamiento de los ciudadanos y que, una vez un municipio opta voluntariamente por prestar un servicio al que no viene obligado por ley, ha de hacerlo en las mismas condiciones que aquellos que lo hacen de forma obligatoria, y sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios.

A su juicio, la propia prestación del servicio de instalaciones deportivas en un municipio de población inferior a los 20.000 habitantes como el que nos ocupa (art. 26 LRBRL), constituye el más preclaro ejemplo de dicho principio de "vinculación negativa", y por extensión, del principio de autonomía local del art. 140 CE. La prestación del citado servicio habría de ejercitarse, en todos sus aspectos, incluido el económico, sin contravenir la correspondiente legislación, tanto estatal o autonómica que resulte de aplicación.

Entiende que carece de cualquier justificación distinguir, en cuanto a su tratamiento jurídico a efectos casacionales, la prestación de un servicio, según tenga carácter obligatorio o voluntario por parte de una Corporación Local pues, entre las alegaciones formuladas y la voluntariedad del servicio analizado no hay un vínculo que pudiera permitir una eventual modificación del criterio ya asentado.

Señala que el empadronamiento como elemento objetivo de la diferenciación de trato, ha sido rechazado por vulnerar el principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE, pues este veda la utilización de elementos de diferenciación que se puedan calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable; en otras palabras, lo que prohíbe el principio de igualdad serían las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

Además -prosigue-, la invocación del art. 18.1 LRBRL precisa de diversas matizaciones, toda vez que puede dar la sensación de que los derechos y deberes que se citan en dicho precepto resultan poco menos que excluyentes con respecto a las personas no empadronadas y que gran parte del contenido del art. 18.1 LRBRL se refiere a los derechos civiles y políticos que ostentan los vecinos del municipio con relación a este, pero que, en modo alguno, deja a un lado a las personas no empadronadas.

A su juicio, no cabe la reinterpretación del art. 150 del RSCL que se pretende de contrario, cuando, además, su literalidad es clara y no admite más diferenciación que la situación económica de los posibles usuarios, pues salvo este, no existiría criterio objetivo alguno que ampare la interpretación que la recurrente hace del citado precepto, y menos aún, a través de una pretendida situación jurídica diferente, sobre la base del empadronamiento

Tampoco la política del fomento del deporte podría soslayar el principio de igualdad.

Señala que el segundo de los elementos sobre los que pivota el análisis que efectúa la Administración recurrente, con relación a los arts. 15 y 18.1.c) LRBRL, es el referido a la mayor onerosidad que, desde el punto de vista económico, supone para los empadronados en el municipio el sostenimiento de las instalaciones deportivas, que no solo vienen a financiarse por medio de las Tasas que se abonan, sino que dicho sostenimiento es posible también por la contribución económica que deben realizar a través del pago de los impuestos locales al Ayuntamiento, de lo cual se inferiría que contribuyen en mayor medida que una persona no empadronada. Pero, remitiéndose a la sentencia impugnada, apunta que no solo los empadronados en el municipio abonan los impuestos municipales.

Mantiene que, una vez decidido por el Ayuntamiento la prestación de un servicio o actividad sea de carácter obligatorio o voluntario, la actuación municipal entra ya en ámbitos reglados y, por lo tanto, sometidos al principio de legalidad, en el caso, a la normativa de carácter tributario. 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, "BOE" núm. 59, de 9 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".

Señala que, 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. 31CE. Invoca la prohibición de discriminación por lugar de residencia, avalada por el art. 16.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, "BOE" núm. 283, de 24 de noviembre, texto legal que puede afectar en mayor medida a las actividades de carácter privado, de eminente índole voluntaria; motivo añadido, en su opinión, para sostener la tesis que defiende.

Con respecto al art. 26 LRBRL, señala que los servicios mínimos que se relacionan en el citado precepto se identifican con la imagen mínima de las competencias municipales necesarias para que el municipio sea reconocible como tal, por lo que, en su opinión, la aplicación de la Ley ha de efectuarse conforme a la realidad histórica del momento (artículo 3.1 CC). Dado que el precepto hace alusión, con carácter absolutamente genérico, a instalaciones deportivas de uso público, entiende inconcebible, hoy en día, que un municipio menor de 20.000 habitantes no preste dicho servicio, por muy humilde que pudiera ser la instalación en cuestión.

Además, apunta que la prestación de servicios de instalaciones deportivas de uso público está, afortunadamente, generalizado en nuestro país y la situación es muy diferente al año en que fue alumbrada la LRBRL.

Considera que acoger las tesis que defiende la Administración recurrente, sería tanto como otorgar carta de naturaleza a un trato discriminatorio, contrario al art. 14 CE, y condenar a aquellos ciudadanos que, por residir en un pequeño municipio, con limitadísima capacidad financiera para poder ofertar este tipo de servicios, obligara a sus vecinos a ser usuarios de los mismos en otros municipios más grandes, en condiciones sustancialmente más desfavorables, debiendo recordarse que un porcentaje no menor de los habitantes de España reside, precisamente, en pequeños municipios que carecen de este tipo de instalaciones. Entiende que debe tenerse en cuenta también que son los empadronados en el municipio quienes mayormente se benefician, al utilizar los servicios o actividades por estar más próximos a sus domicilios, sin tener que desplazarse a otros municipios como ocurre con los no empadronados, que parten, de inicio, en condiciones más desfavorables.

5. Deliberación, votación y fallo del recurso. De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de fecha 11 de noviembre de 2022, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Por providencia de fecha 15 de marzo de 2023 se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 20 de junio de 2023, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. *La controversia jurídica*

El debate se centra en determinar si es posible el establecimiento, a través de una ordenanza municipal, de una bonificación de un 30% en las tasas correspondientes a instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, en beneficio exclusivo de las personas empadronadas en un Ayuntamiento.

Frente a la apreciación de la sentencia impugnada -misma tarifa para todos los usuarios-, el Ayuntamiento de Bergara (recurrente) postula, conforme a lo anteriormente expresado, la posibilidad de establecer tal distinción, basada en el criterio de empadronamiento.

D. Nazario (recurrido) y con domicilio en la localidad de Elgueta (Guipúzcoa), abonado al polideportivo municipal de Agorrosín de Bergara, aduce la infracción del principio de reserva de ley y la vulneración del principio de igualdad, a la vista de dicha bonificación concedida exclusivamente a vecinos empadronados.

Segundo. *La argumentación de la sentencia de recurrida*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV estimó en parte el recurso del contribuyente, de acuerdo con la siguiente argumentación:

"La cuestión de fondo que se suscita por don Nazario es el acomodo o no a derecho de la bonificación que el Ayuntamiento de Bergara aprobó, para los empadronados en ese municipio, en las tasas correspondientes a las instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales. Alega que esa diferencia atentaría contra el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. Además, supondría una vulneración del artículo 150.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Finalmente, considera que se estaría vulnerando el principio de reserva de ley, en la medida en que se estaría creando una bonificación mediante una ordenanza foral.

Para resolver esta última cuestión vamos a referimos a la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1.727/2019, de trece de diciembre (rec. 2.234/202016). En ella, nuestro alto tribunal razona como sigue:

"Sobre el alcance del principio de autonomía local se viene pronunciando reiteradamente este tribunal, señalando la sentencia de 30 de octubre de 2017 (rec. 1.237/16) que "el principio aparece configurado como una garantía institucional, reconocida por la Constitución Española a las entidades locales, mediante el mecanismo jurídico-distributivo de la atribución a las mismas de una serie de competencias, con la finalidad de poder gestionar sus particulares intereses, y que serán consideradas como propias de tales entidades, que las ejercerán bajo su exclusiva responsabilidad, y que, también exclusivamente, serán sometidas al control jurisdiccional", remitiéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la sentencia 51/2004, de 13 de abril, que recuerda la contenida ya en la 159/2001, de 5 de julio (F. 4), según la cual:

"En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno". En el mismo sentido se expresan, entre otras, las sentencias de 23 de enero de 2013 (rec. 3.849/09), 22 de julio de 2001 (rec. 4.250/07), 28 de marzo de 2017 (rec.3.201/14) y 19 de mayo de 2014 (rec. 3.775/10).

A la hora de determinar el ámbito competencial en el que se desenvuelve la autonomía local, en relación con el legislador estatal o autonómico se ha evolucionado, como señala la sentencia de 7 de octubre de 2019 (rec. 204/2008) desde una concepción basada en la idea de la vinculación positiva en razón del principio de legalidad, de suerte que la corporación local solo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de este para ello, hacia una concepción que se acomoda mejor a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales corporaciones que atiende, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de tratado fue incorporada a nuestro ordenamiento, cual es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por instrumento de 20 de enero de 1988, que atiende a una vinculación negativa, que permite a aquellas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de SU competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.

Este criterio jurisprudencial se refleja claramente en la sentencia de 22 de mayo de 2015 (rec. 2.433/2013), según la cual; "Con carácter general, resulta imprescindible señalar que cualquier decisión sobre las competencias municipales no puede sustentarse sobre el criterio de la 'vinculación positiva', es decir, que un ayuntamiento solo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida por una norma legal, en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Tal es su vinculación al principio de legalidad. Sin que pueda dictar, por tanto, una ordenanza en ese ámbito sectorial sin dicha habilitación previa. Ahora bien, la jurisprudencia más reciente de esta sala se ha inclinado por el criterio de la 'vinculación negativa', en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como

ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

Este cambio o evolución jurisprudencial encuentra su justificación en las exigencias derivadas de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por instrumento de 20 de enero de 1988, que reconoce no solo la autonomía local (artículo 3.1), sino también el principio de subsidiariedad (artículo 4.2), en virtud del cual las 'entidades locales tienen, dentro el ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad'.

De modo que cuando la sentencia señala que 'no se localiza norma estatal alguna en tal sentido', y luego insiste en que 'no se localizan normas habilitadoras concretas sobre la materia específica objeto de regulación por la ordenanza impugnada', se evidencia que se sigue una línea jurisprudencial ya abandonada por esta Sala Tercera, e incompatible con la Carta Europea de Autonomía Local.

En el sentido expuesto, venimos declarando, en SSTS de 11 de febrero de 2013 (recurso de casación nº 4490/2007), 8 de marzo de 2013 (recurso de casación nº 5778/2005), 2 de abril de 2013 (recurso de casación nº 97/2006) y 30 de abril de 2013 (recurso de casación nº 3027/2006), que 'viene declarando repetidamente (sentencias de 21 de mayo de 1997, 30 de enero de 2008 y 7 de octubre de 2009, entre otras) que de los artículos 25 a 28 LRRL, interpretados de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante instrumento de 20 de enero de 1988 resulta una atribución genérica de potestades a los ayuntamientos para intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas en el artículo 25.2 de aquella disposición y que representan el contenido competencial en que se hace reconocible el principio de autonomía municipal garantizado en los artículo 137 y 140 de la Constitución'.

El recurso defiende que el Ayuntamiento de Bergara no podría establecer una bonificación como la aquí cuestionada, dado que esta no se habría previsto previamente en una norma con rango de ley. Ahora bien, tal y como acabamos de exponer, la interpretación que, en la actualidad, realiza la jurisprudencia del principio de autonomía local no se compadece con lo expuesto en la demanda. En efecto, esta ha quedado anclada en una visión del principio de autonomía local que, como hemos señalado, ha quedado ampliamente superada. De tal modo que, en la actualidad, se viene admitiendo la posibilidad de que los entes locales establezcan, mediante ordenanzas fiscales, bonificaciones como la que ha dado origen al procedimiento que ahora nos ocupa, siempre que esta forma de actuar no contradiga lo dispuesto en una norma con rango de ley. Por consiguiente, no procede acoger la idea de que el ayuntamiento demandado ha actuado con vulneración del principio de reserva de ley.

Ahora bien, el hecho de que un ente local pueda establecer una bonificación en una ordenanza fiscal no quiere decir que pueda hacerlo en contra de las disposiciones de rango superior o de forma discriminatoria.

A partir de ahí, la demanda considera que la bonificación en las tasas por el uso de las instalaciones deportivas reconocida exclusivamente a los empadronados en Bergara infringiría los artículos 14 de la Constitución y 150.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

El apartado primero del artículo 150 del Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprobó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales dispone que "[l]a tarifa de cada servicio público de la corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias".

La regla general es, pues, que ha de aplicarse la misma tarifa a todos los usuarios del servicio público. La parte demandada interpreta que esa regla es aplicable, en exclusiva, a sus administrados. Ahora bien, lo cierto es que no es eso lo que dice el precepto transcrito. En efecto, el artículo exige que la tarifa sea la misma para todos aquellos que reciban las mismas prestaciones, sin hacer distinciones según el lugar de empadronamiento de los ciudadanos.

No obstante, el propio precepto incorpora la posibilidad de que se establezcan diferencias en las tarifas, siempre que las diferentes circunstancias de los usuarios lo justifiquen. Ello nos lleva a preguntarnos qué circunstancias permitirían el establecimiento de diferencias en las tarifas. Pues bien, en principio ha de estarse a circunstancias de carácter económico, que son las únicas que pueden justificar el que se fijen tarifas diferentes para los mismos servicios. Así, esta previsión permitiría el establecimiento de tarifas inferiores para personas en paro, pensionistas o familias numerosas, por ejemplo, habida cuenta de que sus peculiares condiciones económicas pueden hacerles más gravoso el abono de la tarifa general. Sin embargo, una distinción por razón de empadronamiento no está justificada de ningún modo, y únicamente va destinada a incorporar una discriminación en perjuicio de residentes en los pueblos vecinos.

De hecho, la demandante hace referencia a algunas sentencias del Tribunal Supremo (de veintisiete de enero de 1997 y de doce de julio de 2006) en que se apreció vulneración del artículo 150 por haber establecido, un municipio, tarifas más altas para los no empadronados. El ayuntamiento demandado considera que esos casos no serían equiparables al que ahora nos ocupa, dado que, en aquellas ocasiones, se trataba de servicios municipales obligatorios. Sin embargo, dado el tamaño de Bergara, la prestación de servicios municipales de deportes no sería obligatorio. De ahí extrae la conclusión de que esa doctrina del Tribunal Supremo no le sería aplicable.

Es cierto que, conforme al artículo 26.1.c) de la Ley de Bases de Régimen Local los servicios de instalaciones deportivas de uso público solo son obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes. Ahora

bien, ello no quiere decir que el mencionado artículo 150 no le sea aplicable por el hecho de que Bergara no venga legalmente obligado a prestar ese servicio. Hemos de tener en cuenta que el mencionado precepto no incorpora ninguna diferencia en ese sentido, dado que se limita a exigir que se apliquen las mismas tarifas a todos los ciudadanos que reciban las mismas prestaciones. Pero es que, además, la interpretación sostenida por el demandado llevaría a situaciones contradictorias y discriminatorias. Así, los sujetos empadronados en Bergara podrían acudir a un municipio con más de 20.000 habitantes y utilizar sus instalaciones deportivas abonando el mismo importe que los empadronados en él. Sin embargo, estos tendrían que abonar una tarifa más alta en el caso de desear utilizar las instalaciones deportivas de Bergara. Esta diferencia no estaría justificada de ninguna manera ni sería razonable.

La conclusión que hemos de extraer es la de que, una vez un municipio opta voluntariamente por prestar un servicio al que no viene obligado por ley, ha de hacerlo en las mismas condiciones que aquellos que lo hacen de forma obligatoria, y sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios. De hecho, la sentencia del Tribunal Supremo de veintitrés de septiembre de 2015 (rec. 1.951/2013), también citada por el actor, trata un caso idéntico al que ahora nos ocupa. Y, en esa ocasión, el alto tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación. De este modo, devino firme la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que estimó el recurso planteado contra la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios por el Patronato Deportivo Municipal y uso de las instalaciones del Ayuntamiento de Siero. En concreto y al igual que en el caso que nos ocupa, se había creado una tarifa bonificada para los empadronados en ese municipio.

El Ayuntamiento de Bergara trata de justificar la bonificación reconocida a sus empadronados por el hecho de que estos contribuirían al sostenimiento del servicio por una doble vía, dado que no solo abonarían las tasas correspondientes, sino que también contribuirían con el pago de los impuestos municipales. Sin embargo, este argumento no puede ser compartido. Hemos de tener en cuenta que los impuestos municipales no solo los abonan los sujetos empadronados en el municipio en cuestión. Y, así, se da frecuentemente el supuesto de vecinos que pagan impuestos en un municipio en el que no están empadronados, porque tengan algún negocio, o algún inmueble o, incluso, un vehículo allí domiciliado. Pues bien, estas personas, de usar las instalaciones deportivas municipales, se verían obligadas a abonar un precio superior al exigido a los empadronados, pese a que aquellos estarían contribuyendo a las arcas municipales. No se da, pues, una diferenciación radical como la pretendida por el ayuntamiento demandado que permita excluir el pago de impuestos en ese municipio por parte de personas empadronadas en otros.

La conclusión que hemos de extraer de lo expuesto es la de que la bonificación en la tarifa aprobada por el Ayuntamiento de Bergara no está justificada, y supone una discriminación por razón del empadronamiento que no encuentra amparo en ningún motivo objetivo. Por consiguiente, la modificación de las ordenanzas fiscales referida al epígrafe k) ha de reputarse contraria al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, ha de ser anulada."

Tercero. *Una delimitación preliminar*

Para encuadrar la cuestión, cabe subrayar, en primer término, que la ordenanza fiscal se refiere a la tasa aplicable por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales.

Esto es, la propia ordenanza califica expresamente de tasa las cuantías abonadas por los usuarios por dichos conceptos, sin que el Ayuntamiento recurrente ni el contribuyente -aquí recurrido- introduzcan otra perspectiva distinta sobre la naturaleza de dichas percepciones.

No está de más recordar que, con los matices y diferencias que puedan concurrir, en la sentencia 856/2020, de 23 de junio rec. 283/2018, ECLI:ES:TS:2020:1839 (y las que a la misma siguieron), entendimos que los precios abonados a los usuarios en las piscinas y casas de baño de Madrid podrían responder a la naturaleza de precio público si el citado servicio se presta directamente por el propio Ayuntamiento o a un precio privado para el caso de que el servicio se gestione de forma indirecta a través de una concesión.

Bajo esta óptica, a tenor del principio de libertad tarifaria, el planteamiento del recurso -y, eventualmente, su solución-, quizás, podrían haber sido diferentes; sin embargo, ante la ausencia de debate sobre la naturaleza de tales prestaciones, debemos asumir la calificación de tasa reconocida por la ordenanza -así como por la sentencia recurrida y, en definitiva, por ambas partes-, abordando el recurso de casación en el marco en el que viene configurado.

A efectos sistemáticos, dos aspectos fundamentales relacionados entre sí -aunque susceptibles de tratamiento autónomo- resultan esenciales para proveer una solución al recurso, el propio establecimiento de la bonificación a través de una ordenanza y el efecto de la bonificación en el principio de igualdad.

Cuarto. *El establecimiento de la bonificación a través de una ordenanza*

En síntesis, la Sala de Bilbao estima el recurso desde la perspectiva de la infracción del principio de igualdad. No obstante, inicialmente, aborda la cuestión relativa al principio de reserva de ley, desenfocando, a nuestro juicio, sus implicaciones y su virtualidad en el caso.

Entendemos necesario, por tanto, clarificar esta cuestión, por cuanto constituye el marco jurídico para, posteriormente, acometer el análisis que sugiere el Ayuntamiento recurrente, desde la óptica del respeto al principio de igualdad.

En efecto, como sintetiza el escrito de interposición, la sentencia recurrida, trayendo a colación la doctrina jurisprudencial que se contiene en la sentencia del Tribunal Supremo 1727/2019, de 13 de diciembre, recurso 2234/2016, ECLI: ES:TS:2019:3912, rechaza la vulneración del principio de reserva de ley, a la vista de la comprensión actual de la autonomía local.

En este sentido, la sentencia de instancia identifica como motivo impugnatorio, la referida vulneración del principio de reserva de ley, en la medida en que se establece una bonificación mediante una ordenanza foral.

Ahora bien, su lectura evidencia que no resuelve el planteamiento desde la estricta perspectiva del principio de reserva de ley, sino que, más bien, parece atender, en primer término, a los títulos competenciales que permiten a la Administración municipal regular una determinada actividad, cuya utilización y disfrute por los usuarios determina la exacción de la tasa.

Así, "[p]ara resolver esta última cuestión" la sentencia recurrida se refiere a nuestra sentencia 1727/2019, de 13 de diciembre, recurso 2234/2016, ECLI:ES:TS:2019:3912 sobre el alcance del principio de autonomía local, aludiendo "al mecanismo jurídico-distributivo de la atribución [...] de una serie de competencias, con la finalidad de poder gestionar sus particulares intereses" y constatando la evolución "-como señala la sentencia de 7 de octubre de 2019 (rec. 204/2008)- "desde una concepción basada en la idea de la vinculación positiva en razón del principio de legalidad, de suerte que la corporación local solo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de este para ello, hacia una concepción que se acomoda mejor a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales corporaciones que atiende, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de tratado fue incorporada a nuestro ordenamiento, cual es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por instrumento de 20 de enero de 1988, que atiende a una vinculación negativa, que permite a aquellas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir."

No obstante, la cuestión nuclear a determinar es si la regulación -a través de la ordenanza- de un beneficio fiscal subordinado al empadronamiento, observa o no las exigencias del principio de reserva de ley.

Como decimos, la sentencia parece salvar el reproche del recurrente mezclando consideraciones diversas sobre el título competencial y la reserva de ley, apuntando, no obstante, que "la interpretación que, en la actualidad, realiza la jurisprudencia del principio de autonomía local no se compadece con lo expuesto en la demanda. En efecto, esta ha quedado anclada en una visión del principio de autonomía local que, como hemos señalado, ha quedado ampliamente superada. De tal modo que, en la actualidad, se viene admitiendo la posibilidad de que los entes locales establezcan, mediante ordenanzas fiscales, bonificaciones como la que ha dado origen al procedimiento que ahora nos ocupa, siempre que esta forma de actuar no contradiga lo dispuesto en una norma con rango de ley. Por consiguiente, no procede acoger la idea de que el ayuntamiento demandado ha actuado con vulneración del principio de reserva de ley."

No hay, por el contrario, una aproximación al tema desde la perspectiva de los artículos 8.d) LGT con relación a los artículos 9 y 12 TRLRHL, de los que se infiere la imposibilidad de establecer o reconocer más beneficios fiscales o bonificaciones tributarias 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.

En este sentido, debe tenerse en consideración el siguiente marco normativo:

Artículo 8 LGT *Reserva de ley tributaria.*

"Se regularán en todo caso por ley:

d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales."

Art. 9.1 TRLRHL:

"No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales y que, 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."

Art. 12 TRLRH:

"La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa."

El establecimiento de bonificaciones o reducciones -en general, beneficios fiscales- por vía de reglamento es un tema polémico que hemos tratado en diversas ocasiones, conformando una jurisprudencia, en cuyo seno, la interpretación que mantiene la Sala de instancia del principio de reserva de ley tiene difícil encaje.

Basta remitirnos, a título de ejemplo, a los siguientes pronunciamientos:

1. Con relación a las reducciones en las cuotas de IBI, ya pusimos de manifiesto en nuestra sentencia 979/2014, de 19 de mayo, rec. 3775/2010, ECLI:ES:TS:2014:1979, que, "...partiendo del respeto a la autonomía local y a la posibilidad legal de que los Ayuntamientos apliquen en las Ordenanzas fiscales beneficios potestativos, éstos se fijarán con respeto a las previsiones legales del TRLHL y de la Ley General Tributaria (arts. 9.1 y 12.2 TRLHL), debiendo fijar las cuotas del IBI conforme a lo dispuesto legalmente (art. 15.2 TRLHL), lo que nos lleva a sentar que las reducciones que se realicen en las cuotas impositivas deberán regirse por las determinaciones legales (art. 71 TRLHL)."

2. Respecto del recargo del transporte en el Área Metropolitana de Barcelona, en la sentencia 310/2022, de 10 de marzo, rec. 2542/2020, ECLI:ES:TS:2022:990, hemos rechazado la posibilidad de que pueda delimitarse mediante una disposición administrativa de carácter general, siquiera transitoriamente, el ámbito de aplicación territorial del recargo sobre el IBI, excluyendo su exacción en una serie de municipios en los que no se presta el servicio de transporte público colectivo de superficie de forma análoga o asimilable a como se presta en el resto de los municipios.

En ese asunto, pusimos de relieve la operatividad de los principios de reserva de ley, generalidad e igualdad, en definitiva, concernidos también en el presente recurso de casación, apuntando lo que sigue:

"En el presente caso, el AMB ha intentado justificar la exclusión de determinados municipios, incidiendo sobre el ámbito territorial del recargo, sobre la base de considerar que los habitantes de estos no reciben los mismos servicios - específicamente, el transporte público colectivo- que el resto de la población.

Sin embargo, como se infiere de todo lo anteriormente expresado, el recargo participa de la naturaleza jurídica del IBI con todas las consecuencias que ello comporta, por lo que aquí interesa, la necesidad de respetar los principios la reserva de ley, de generalidad y de igualdad.

No es posible, por tanto, justificar por ordenanza una exclusión que, de entrada, afecta de forma nuclear a la propia existencia del recargo, a su hecho imponible y a la delimitación de sus sujetos pasivos, desde el momento que los mismos pueden ser, potencialmente, los habitantes de los municipios excluidos -que no, obviamente, los Ayuntamientos-.

[...]

Y, evidentemente, desde esta perspectiva, la vulneración de la reserva de ley es clara, cuando menos, en una triple dimensión, al afectar la disposición general impugnada a la delimitación del hecho imponible [art 8.a) LGT], a la determinación de los obligados tributarios [art 8.c) LGT] y, en definitiva, al establecimiento y modificación de los recargos [art 8.e) LGT].

Ante este escenario, conviene recordar que las áreas metropolitanas gozan de la condición de Entidades Locales - art. 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ("BOE" núm. 80, de 3 de abril)- y que la Constitución establece en su artículo 133.2 que las Corporaciones locales pueden establecer y exigir tributos, no sólo de acuerdo con la Constitución misma, sino también de conformidad con lo dispuesto en las leyes, de lo que se deriva que, tal potestad no podrá hacerse valer en detrimento de la reserva de ley que rige en el ámbito tributario (arts. 31.3 y 133.1), de manera que el legislador no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el art. 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodera a las Corporaciones Locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate (sentencia del Tribunal Constitucional 19/1987, de 17 de febrero, ECLI:ES:TC:1987:19).

Las leyes a las que alude el art. 133.2 CE no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también leyes ordenadoras -siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios- de los tributos así calificados de "locales", porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece en su art.

31.3 (sentencias del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, ECLI:ES:TC:1999:233 y 73/2011, de 19 de mayo, ECLI:ES:TC:2011:73).

Además de la improcedente forma de arbitrar dicha exclusión -a través de reglamento-, advertimos, a mayor abundamiento, otra falla en el razonamiento de la justificación.

Coincidimos con la apreciación de la sentencia de instancia, relativa a una "errónea concepción del hecho imponible" pues la entidad recurrente al relacionar directamente el recargo con la prestación de unos determinados servicios públicos, más en particular, desde la concreta perspectiva de su efectiva recepción por los eventuales sujetos pasivos, parece olvidar que la exacción de todo impuesto se realiza sin una contraprestación tangible -en el sentido de equilibrio- que, en cambio, constituye un requisito estructural para otros tributos, como las tasas.

De esta manera, se evidencia también la infracción de los principios de generalidad e igualdad, destinados a regir, junto con otros, la ordenación y la aplicación del sistema tributario (art 3.1 LGT).

La entidad recurrente en su escrito de interposición parece transitar el reverso del argumento acogido por la sentencia de instancia, al aducir que, precisamente, la igualdad resultaría comprometida de mantenerse una exacción del recargo, general, en todo el territorio del AMB sin distinción de las circunstancias concurrentes.

No nos corresponde atisbar cuál o cuáles serían las razones para estructurar una eventual distinción en el régimen jurídico de recargo pues -de haberlas- en todo caso correspondería al legislador determinar si resultan factibles desde el punto de vista jurídico y constitucional teniendo en consideración, insistimos, que se trata del recargo de un impuesto.

Lo que, desde luego, no puede hacer la Administración es acometer dicha distinción por vía reglamentaria."

3. Más recientemente, un distinto tratamiento tributario -operado por vía reglamentaria- se ha evidenciado improcedente en nuestras sentencias 823/2023, de 20 de junio, rca. 77/2022, ECLI:ES:TS:2023:274; 811/2023, de 19 de junio, rca. 8741/2021, ECLI:ES:TS:2023:2744; y 810/2023, de 16 de junio, rca. 8433/2021, ECLI:ES:TS:2023:2737, en las que, sobre la base de lo expuesto en la anterior sentencia citada, hemos rechazado que la referida área metropolitana pueda establecer, mediante la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el IBI, conforme con la habilitación establecida en el artículo 153.1.a) TRLHL, una exención en dicho recargo para determinados sujetos pasivos que se encuentren sujetos y no exentos en el IBI. Y, por las mismas razones, concluimos que dicha entidad local tampoco puede establecer, en la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el IBI, una reducción a la cuota íntegra de dicho recargo con amparo en la previsión contenida en el artículo 74.2 TRLHL, resultando improcedente, en cualquier caso, excluir determinadas clases de bienes, como los BICEs, de ese sistema de reducciones.

En consecuencia, al tener que existir una previsión normativa de rango legal, no cabría avalar, del modo que hace la sentencia de instancia, que las ordenanzas fiscales pueden fijar, establecer y, a la postre, regular, la aplicación de un beneficio fiscal -como el que el Ayuntamiento de Bergara conforma sobre el criterio del empadronamiento- en la medida que no esté previsto en una disposición legal.

Quinto. *El efecto de la bonificación en el principio de igualdad*

La sala de instancia aprecia la infracción del principio de igualdad contenido en el art. 14 CE y en el art. 150.1 RSCL, manteniendo la aplicación de la misma tarifa a todos los usuarios del servicio público.

Esta regla general puede ceder, habilitando la posibilidad de establecer diferentes tarifas, como recoge la Sala de Bilbao, "siempre que las distintas circunstancias de los usuarios lo justifiquen".

Entre tales circunstancias, la sentencia recurrida se refiere a las "de carácter económico, que son las únicas que pueden justificar el que se fijen tarifas diferentes para los mismos servicios. Así, esta previsión permitiría el establecimiento de tarifas inferiores para personas en paro, pensionistas o familias numerosas, por ejemplo, habida cuenta de que sus peculiares condiciones económicas pueden hacerles más gravoso el abono de la tarifa general."

El escrito de interposición sintetiza correctamente la sentencia recurrida, poniendo de manifiesto que la misma considera no justificada la distinción por el empadronamiento, porque genera una discriminación en perjuicio de residentes en los pueblos vecinos.

Este escenario conduce a indagar si el empadronamiento, como criterio o requisito reglamentario para el disfrute de un beneficio fiscal en un tributo local, sintoniza con el principio constitucional de igualdad, que emerge, así, como canon directo de enjuiciamiento.

El significado del principio de igualdad, claramente delimitado por la doctrina constitucional, comporta "primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia Ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable [...] Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho a la igualdad ante la Ley impone al Legislador y a quienes aplican la Ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable; de modo que "para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta

indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al Legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente" (SSTC 75/83, de 3 de agosto, ECLI:ES:TC:1983:75, y 308/1994, de 21 de noviembre, rec. 2052/1991, ECLI:ES:TC:1994:308).

Más en concreto, como expone la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2015, de 27 de abril, ECLI:ES:TC:2015:77, desde la perspectiva del legislador o del poder reglamentario, el principio de igualdad "impide que puedan configurarse los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria."

Desde la perspectiva tributaria que analizamos no cabe admitir como premisa, que una persona empadronada pueda ser tratada de forma distinta a una persona que no lo está.

Ciertamente, expone el auto de Admisión que, "ha habido pronunciamientos de esta Sala favorables a la consideración del empadronamiento como criterio válido para la determinación de una tarifa diferenciada en ámbitos de competencia local", aunque, a renglón seguido, reconoce "que el sustrato fáctico era distinto, como las sentencias de 16 de julio de 1998 (recurso 12211/1991, ECLI: ES:TS:1998:4784. FD Quinto) y 15 de julio de 2002 (recurso 7729/1997, ECLI:ES:TS:2002:5293. FD Tercero), en las que al enjuiciare sendas ordenanzas reguladoras del aparcamiento ("ORA"), se admitió el criterio de residencia, que exige normalmente el empadronamiento, para establecer diferenciaciones sustanciales en las tasas, con el argumento de que el residente, con domicilio en la zona ORA, merece la consideración de usuario especial y como tal puede convertirse en una circunstancia o elemento de diferenciación jurídicamente atendible, sin que ello suponga necesariamente una vulneración del principio de igualdad."

Sin embargo, la consideración lógica y funcional que unas ordenanzas reguladoras del aparcamiento presentan con el criterio del empadronamiento, no se encuentra presente en este caso en el que, entendemos, no cabe otorgar relevancia jurídica a dicha circunstancia como elemento distintivo.

En otras palabras, aquellos precedentes no pueden justificar en el presente caso, un importe más favorable para los usuarios o contribuyentes según estén o no empadronados.

Por otra parte, la sentencia impugnada se refiere, para fundamentar su argumentación desestimatoria del recurso, a la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2015, rec. 1951/2013, ECLI: ES:TS:2015:4024, que desestimó el recurso de casación del Ayuntamiento de Siero contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias de 29 de abril de 2013, que anuló una Ordenanza fiscal, reguladora de la tasa por prestación de los servicios por el Patronato Deportivo Municipal y uso de las instalaciones del Ayuntamiento de Siero, en cuanto creaba una tarifa bonificada e introducía una bonificación para los usuarios empadronados en el referido municipio.

En síntesis, la Sala de Asturias fundamentó la nulidad de la ordenanza, por un lado, en el distinto trato que reflejaba por razón del empadronamiento, que entendió atentatorio contra el principio de igualdad, al entender que las diferencias deberían establecerse bajo el criterio de la capacidad económica; y, por otro lado, en la vulneración del principio de reserva de ley, a tenor del artículo 9 TRLH.

En aquella sentencia de 23 de septiembre de 2015 negamos que la impugnada incurriese en incongruencia omisiva y, sobre la base de esta circunstancia rechazamos, precisamente, el recurso de casación sin entrar en el fondo del asunto al apreciar su incorrecto planteamiento:

"Centra la Sala de instancia los términos de la controversia: La parte recurrente consideraba que se vulneraba el artº 14 de la CE, así como lo dispuesto en los arts 9 y 24 del TRLHL, 8.d) de la LGT y 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en cuanto prevén reserva de ley para las bonificaciones y beneficios fiscales, añadiendo que la ordenanza no reduce las tasas a los empadronados, sino que incrementa la de los no empadronados; oponía el Ayuntamiento de Siero que no se vulnera el principio de igualdad al ser el servicio deficitario y abonarlo los vecinos de Siero mediante tasas e impuestos municipales, lo que justifica el distinto tratamiento y que se considere como un criterio genérico de capacidad económica a que alude el artº 24.4 del TRLH

La Sala sentenciadora anula la citada Ordenanza en los particulares referidos, bajo un escueto y contundente argumento, consistente en señalar que la diferencia de trato no puede implicar discriminación por razón de la condición de empadronamiento, como se desprende desde los arts. 1.1 hasta el 139.1, pasando por los arts. 14, 31.1 y 92 de la CE, resultando ello únicamente factible en el principio de capacidad económica de quienes han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, lo que no cabe justificar ni en el déficit del servicio ni en el hecho de abonar los vecinos de Siero los correspondientes impuestos municipales, por no guardar relación directa con el criterio de capacidad económica; a lo que añade que no cabe reconocer más beneficio, artº 9 del Real Decreto Legislativo 2/2004, que el expresamente previsto en la Ley.

[...]

Como puede comprobarse a pesar de haber denunciado la parte recurrente una incongruencia omisiva en la sentencia de instancia, en su primer motivo de casación, sin embargo es obvio el desfase o falta de correlación entre el motivo alegado y el discurso argumental sobre el que pretende basarlo, de suerte que a la denuncia de incongruencia omisiva sigue sin solución de continuidad la defensa de no haberse producido la desigualdad apreciada por la Sala de instancia, cuestión claramente de fondo que nada tiene que ver con una pretendida incongruencia.

[...]

En este caso, ya se ha dado cuenta, el órgano judicial enjuicia la Ordenanza llegando a la conclusión que la misma vulnera el principio de igualdad, en los términos vistos, y el principio de legalidad; se da una respuesta escueta si se quiere pero suficiente en atención a los términos en los que se planteó el debate, pues, sin duda, contiene las razones de juicio que permite conocer los criterios jurídicos tenidos en cuenta sobre los que asienta la estimación de la pretensión actuada y la anulación de la Ordenanza en los términos referidos.

[...]

Lo mismo cabe decir del segundo de los motivos de casación hechos valer. Por un lado ha de señalarse que la base argumental del motivo descansa sobre una valoración de la prueba irrazonable, cuando resulta evidente que la ratio decidendi de la sentencia se centra en un debate estrictamente jurídico, nada tiene que ver al respecto los hechos acaecidos, que por demás no sólo no han sido cuestionados, sino que el presupuesto del que parte la sentencia es precisamente la existencia de déficit en el servicio sobre el que pretende justificarse el distinto trato en razón del empadronamiento, analizando jurídicamente estos hechos a la luz del principio de igualdad."

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso del que se acaba de dejar constancia, en nuestra sentencia de 12 de julio de 2006, rec. 3526/2001, ECLI:ES:TS:2006:5352, consideramos que no resultaba posible la diferencia tarifaria entre empadronados y no empadronados en un supuesto de suministro de agua:

"En efecto, el art. 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece el principio de igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios. Es cierto que el apartado dos de dicho precepto permite fijar tarifas reducidas o bonificadas, en beneficio de sectores personales económicamente débiles, pero en este uso no se aprobó subvención alguna en materia de tarifas de agua, sino que se estableció la tarifa de consumo doméstico para las viviendas o alojamientos de carácter habitual y permanente en los casos en que los titulares de los contratos figurasen empadronados en el municipio, con independencia de que fueran o no titulares de una o más viviendas, incluyendo, en cambio, dentro del consumo industrial no sólo el servicio prestado a cualquier actividad industrial, comercial, profesional o artística, sino además el prestado a viviendas destinadas a segunda residencia cuyos titulares no figurasen empadronados en el Municipio, diferencia de trato totalmente artificiosa e injustificada, por no venir fundada en un criterio objetivo y razonable de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

Por lo expuesto, procede estimar el recurso de casación, con la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto al no resultar conforme a derecho la modificación del Reglamento del Servicio de suministro de agua potable a domicilio aprobada por Acuerdo de 18 de marzo de 1996."

De esta sentencia de 12 de julio de 2006 no cabe deducir que su argumentación se limite exclusivamente al ámbito de los servicios públicos obligatorios, toda vez que la propia ratio decidendi de la sentencia reconoce la quiebra del principio de igualdad de los usuarios sin establecer distinción alguna. En cualquier caso, el establecimiento de tasas, diferenciadas en consideración al criterio del empadronamiento, supondría la introducción de beneficio fiscal -no contemplado por el legislador- que comprometería los principios de igualdad y de generalidad del sistema tributario (art. 31.1 CE).

A mayor abundamiento, teniendo en consideración la necesidad de que la tasa respete el principio de equivalencia con relación al coste del servicio, una bonificación basada en el mero criterio -externo a la valoración cuantitativa- consistente en el empadronamiento en el municipio, también podría erosionar dicha regla estructural de la equivalencia.

Es cierto que el art.149 RSCL admite distinciones en el régimen tarifario, "[l]a cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al coste del servicio, según aconsejaren las circunstancias sociales y económicas relevantes en orden a su prestación".

El precepto admite tarifas por un importe igual, superior o inferior al servicio si concurren, además de las económicas, circunstancias sociales relevantes en orden a su prestación, entre las cuales y a los efectos analizados, nadie ha justificado que se encuentre el empadronamiento.

Ahora bien, la primera precisión es que dicho precepto se refiere a las tarifas, no a las tasas, sin que quepa establecer una equiparación automática, dado que las tarifas tendrán la naturaleza de tasa, únicamente, en los servicios prestados directamente por la Corporación o indirectamente por concesión o por Consorcio con otros Entes públicos (apartado 1 del art. 155 RSCL) o, cualquiera que fuere la forma de prestación, las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueran de recepción obligatoria para los administrados (apartado 3 del art. 155 RSCL).

Además, como segunda precisión, más allá del parámetro de la equivalencia, si bien el fomento del deporte puede constituir una actividad susceptible de incentivarse por diversos mecanismos, no puede olvidarse que es el artículo 150 RSCL el que obliga a que la tarifa sea la misma para todas las personas que reciben la misma prestación y en iguales circunstancias (apartado 1), con la excepción de tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles (apartado 2), criterio que no es el aplicado por la ordenanza controvertida.

En efecto, conforme al artículo 150 RSCL:

"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."

Decíamos anteriormente que, quizás, la perspectiva de análisis hubiera sido diferente, desde la óptica de un precio público, en el que los matices tarifarios podrían venir justificados por criterios objetivos y razonables.

A tenor del art. 44 TRLRH (precios públicos), cabe constatar que el legislador reconoce la posibilidad de establecerlos por un importe menor al coste real de la actividad sobre la base de determinadas razones (sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen). Y, sin perjuicio de lo que se acaba de expresar respecto de los arts. 149 y 155 RSCL, en el ámbito de las tasas, basadas en el principio de equivalencia, no hay que olvidar que el art. 24.4 TRLRH sólo permitiría la modulación de sus cuotas tributarias en atención a la capacidad económica de los obligados (a lo que es ajeno el criterio del empadronamiento), como viene a sugerir la sentencia.

Así, en nuestra sentencia 98/2019, de 31 de enero rec.1898/2017, ECLI:ES:TS:2019:190, dimos respuesta a un supuesto excepcional, en un escenario de redistribución del coste del servicio de suministro de agua potable, y en el que la parte recurrente denunciaba la repercusión de su coste hacia grandes consumidores de agua con fines no domésticos. En aquella ocasión, rechazamos el recurso de casación pues, constatado el respeto al límite máximo que significa el coste total del conjunto de servicios, apreciamos que el reparto individual de la tasa puede ser desigual mediante su modulación con criterios de capacidad económica, criterios que entendimos debían de estar objetivados y ser razonables y, además, que el reparto individual se efectuara con pautas de proporcionalidad que tengan en cuenta el grado de utilización del servicio.

Sin embargo, como ya hemos advertido anteriormente, la motivación económica se encuentra ausente en el presente recurso de casación, toda vez que el argumento que al respecto se ofrece -que las personas empadronadas contribuirían por una doble vía al sostenimiento del servicio (abono de las tasas y contribución mediante el pago de los impuestos municipales)- no puede ser acogido, ante la circunstancia de que los no empadronados también pueden estar sometidos a los tributos locales.

Como última reflexión, sin entrar a realizar mayores consideraciones al respecto, la razonabilidad del criterio de la residencia (esto es, el empadronamiento), como base exclusiva de la ventaja fiscal analizada, podría requerir, llegado el caso (por ejemplo, en presencia de un eventual vínculo transnacional), de una justificación suplementaria desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea.

Por tanto, a la vista de todo lo expresado, no cabe advertir que el empadronamiento se erija en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar la diferencia entre los usuarios de las instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales a la hora de abonar la tasa correspondiente.

Sexto. *Contenido interpretativo de esta sentencia y resolución de las pretensiones deducidas en el proceso*

De conformidad con el artículo 93.1 LJCA, en función de lo razonado precedentemente, procede declarar lo siguiente:

Un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas.

Resultando la sentencia impugnada acorde con la expresada doctrina, el recurso de casación debe ser desestimado.

Séptimo. *Costas*

De conformidad con el artículo 93.4 LJCA, no apreciándose mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Declarar que la doctrina del presente recurso es la expresada en el Fundamento de Derecho Sexto de esta sentencia.
2. Desestimar el recurso de casación 4638/2021 interpuesto por el Ayuntamiento de Bergara contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 122/2021 de 25 de marzo (recurso núm. 278/2020).
3. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.