



## INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

**ASUNTO: SI EL ACUERDO ADOPTADO SOBRE GRATUIDAD A MENORES DE 12 AÑOS EN EL TRANSPORTE URBANO DE LA EMPRESA TUVISA, EN LO REFERENTE AL REQUISITO DE “ESTAR EMPADRONADO EN VITORIA-GASTEIZ” PODRÍA SER CONTRARIO A LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN MATERIA DE NO DISCRIMINACIÓN Y/O IGUALDAD.**

**Informe solicitado en virtud de lo establecido en el Reglamento Orgánico del Pleno, artículo 275.2, a petición del portavoz del grupo municipal EH BILDU GASTEIZ, D. Félix González San Vicente.**

Régimen jurídico: artículo 275.2 ROP.- *“Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”*

### CUESTIÓN PLANTEADA:

#### 1.- ANTECEDENTES

En la parte expositiva de la petición de informe se indica que el Consejo de Administración de TUVISA, en su sesión de 21 de junio de 2022, aprobó la siguiente propuesta: *“Propuesta sobre gratuidad de uso de los menores de 12 años empadronados, en la red de transporte urbano de la ciudad”*. Junto con la solicitud de informe se acompaña copia de la referida propuesta, en la que se hacen constar los motivos en los que se basa la misma, y que son:

*“Esta medida obedece a la responsabilidad que tenemos de ofrecer respuesta a la difícil situación económica que muchas de las familias que residen en nuestro municipio soportan actualmente, resultado del momento socioeconómico que ha provocado la guerra de Europa.*

*Asimismo favoreceríamos el compromiso y apuesta de este Ayuntamiento por implantar conductas de potenciación medioambientales a favor del uso del transporte público frente a vehículos privados, redundando en la mejora de calidad de vida de nuestra ciudadanía”*.

El grupo solicitante añade que *“la actual regulación de TUVISA sobre la gratuidad por cuestiones de edad no establece ningún tipo de discriminación”, y*



que de igual modo, *“ninguna prestación, subvención o tarifa que se ofrece con Tarjeta BAT, como es el caso que nos ocupa, exige ningún requisito de empadronamiento”*.

Cuestiona, así, si el requisito de *“estar empadronado en Vitoria-Gasteiz”* exigido a las menores de 12 años puede ser contrario a la legislación vigente en materia de no discriminación y/o igualdad, siendo ese el motivo por el que se encarga el presente informe.

## **2.- PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Conforme la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la C.E., dicho principio de igualdad significa que los y las ciudadanas han de ser tratadas de un modo igual ante la 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, dicho tribunal declara 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 semejantes. A tal efecto, la STC 144/1988, de 12 de julio (BOE n.º 189, de 8 de agosto de 1988) hace hincapié en que dicho principio impide que quien ejerce la potestad legislativa - o la potestad reglamentaria - *“puedan configurar 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, impidiendo que se otorgando relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no puedan ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria”*.

En ese sentido el TC ha descrito en diversas sentencias (entre otras, STC 49/1982, de 14 de julio; STC 76/1990, de 26 de abril; y STC 39/2002, de 14 de febrero) los rasgos esenciales y los límites del trato desigual, de conformidad con los siguientes criterios:

*- No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable*



- *El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional*

- *El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.*

- *Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.*

En el ámbito de la prestación de servicios públicos, que es el que nos ocupa, el principio de igualdad se plasma en el artículo 150.1 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17/06/1955), que dispone lo siguiente:

*“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.”*

Es decir, que conforme a la jurisprudencia y normativa más arriba indicada, establecer diferencias de trato es posible, siempre y cuando haya una causa objetiva y razonable que lo justifique, y que, en el caso de los servicios públicos, se base a su vez en el criterio de capacidad económica.

### **3.- DIFERENCIA DE TRATO POR RAZÓN DE EMPADRONAMIENTO**

Son diversos los pronunciamientos jurisprudenciales que consideran que dar un trato diferente por razón del empadronamiento es contrario al principio de igualdad.

Se han de destacar las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1997 (STS 327/1987) y de 12 de julio de 2006 (STS 5352/2006).

En la primera de ellas, el TS admite las consideraciones de la sentencia que se apela, y tras analizar el contenido del principio de igualdad, concluye:



*“Noveno: Que en el supuesto de examen quedó efectivamente probado el trato desigual, consecuencia del Acuerdo de 2 de marzo de 1982, entre los usuarios no vecinos del municipio y los vecinos, consistente en que aquellos satisfacen las tarifas del SIFE aplicados a cada momento y a los vecinos se les hace un descuento de 40% en ambos términos potencia y energía; también parece evidente que una u otra condición de vecinos o no vecinos, por sí sola, no constituye una diferencia racional jurídica o suficiente para a través de ella obtener un distinto tratamiento; mas la cuestión exigirá trato diferenciado si esa condición -la de vecino- incorpora alguna circunstancia o dato adicional de la que deducir racionalmente un fundamento suficiente, por tener el tratamiento distinto y beneficioso, una causa legítima como puede ser una contraprestación que afecte solamente al grupo de vecinos y a la que son ajenos los demás”.*

En la segunda, el TS estima el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias al considerar discriminatorias las diferencias tarifarias aplicadas por el consumo de agua, establecidas en función del empadronamiento:

*“En definitiva, la diferencia de trato, que era importante, pues los precios del metro cúbico de agua para consumo variaba según fuera consumo doméstico o industrial de 75 pesetas metro a 275 pesetas, se establece en función del empadronamiento, que no es un criterio jurídicamente asumible.*

*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”.*

También cabe citar la STS 4024 /2015, de 23 de septiembre, en la que, al declarar el alto tribunal no haber lugar al recurso de casación interpuesto, declaro firme la Sentencia del TSJ de Asturias, de 29 de abril de 2013, la cual había estimado el recurso planteado contra la “Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios deportivos y uso de instalaciones deportivas” al haber creado una tarifa bonificada para las personas empadronadas en el municipio.



En esa misma dirección se ha posicionado el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su Sentencia 788/2021, de 25 de marzo de 2021, en la que concluye 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”. Es decir, que la misma conclusión sobre la naturaleza discriminatoria de esta distinción se alcanza cuando nos referimos a servicios de prestación voluntaria por parte de un Ayuntamiento, con lo que con mayor razón cabría en un supuesto de servicio de prestación obligatoria, como es el nuestro.

No obstante, hay que señalar que dicha sentencia se halla recurrida en casación ante el Tribunal Supremo; recurso que ha sido admitido a trámite mediante el reciente Auto de fecha 6 de julio de 2022 y en el que la cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia fijado es el siguiente:

*“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”.*

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

En lo que respecta al concreto servicio de transporte colectivo urbano que, como decimos, es una servicio de prestación obligatoria para los municipios de más de 50.000 habitantes (art. 26.1.d de la LBRL), cabe destacar la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Galicia Nº 222/2020, de 16 de octubre, que se refiere en particular a la posibilidad de bonificar el billete de autobús únicamente a las personas empadronadas:



Sexto: (...)

*En suma, no puede compartir esta sala el matiz que introdujo el juzgador de instancia acerca de la no existencia de una discriminación negativa, pues el hecho de que los vecinos de Mos paguen la tarifa ordinaria supone un trato desfavorecido respecto de los empadronados en la ciudad olívica, que la abonan reducida, de modo que existe un trato discriminado cuando unos viajeros pagan más o menos según el municipio donde se encuentren empadronados. Sobre la improcedencia de las ventajas tarifarias en razón al lugar del empadronamiento, se han pronunciado igualmente las SSTS de 14.11.12 y 23.09.15 que los letrados de las partes no ignoran. Y si se prescinde de las leyes de transportes que se acaban de citar, tampoco encuentra esta sala justificación alguna para otorgar un beneficio singular a los vecinos de Vigo. (...) Y en segundo lugar, porque aún si existieran esas cláusulas de interesamiento que obligaran al Ayuntamiento de Vigo a sufragar parte del servicio de transporte urbano, **no habría razón alguna para reducir las tarifas a los residentes en ese municipio con fundamento en que eran ellos los que aportaban los recursos de la hacienda municipal, pues quienes a ella contribuyen no son sólo quienes están empadronados en su término municipal, sino cualquier persona, física o jurídica, que realiza el hecho imponible que justifica el nacimiento de la obligación de contribuir.** A estos efectos no está de más recordar que como no existen en el ámbito local tributos personales, no se aplica la regla del domicilio fiscal (que no es el empadronamiento) a que se refiere el artículo 4.a) de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas; así, son sujetos pasivos de los tributos locales indirectos (tasas e impuestos) los que usan los servicios públicos o utilizan el demanio público, mientras que los de los tributos ligados a derechos reales lo son quienes los ostentan o se benefician de ellos, y los de las actividades económicas quienes los desarrollan, cualquiera que sea el lugar donde residan, de modo que **todos los que usan servicios públicos municipales, los que utilizan el dominio público, los propietarios de vehículos registrados en la jefatura provincial de Tráfico, los que poseen bienes inmuebles, los que los venden, los construyen o los que los ven supervalorados con las obras municipales realizadas, por ejemplo, contribuyen a la hacienda municipal, con independencia de donde se encuentren empadronados.** Finalmente, justificó el juzgador de instancia la procedencia de un trato diferenciado entre unos vecinos y otros en razón a los derechos*



*y obligaciones que como tales les confería el artículo 18 de la LRBRL, lo que esta sala no comparte, pues, como se ha indicado, una cosa es que quienes tengan esa condición puedan exigir de la corporación municipal la prestación de los servicios obligatorios y otra es que, una vez implantados, se tengan que ver favorecidos respecto de quienes no sean vecinos para usarlos en mejores condiciones o para pagar menos por su utilización.*

**Así pues, consideramos cuestión pacífica que el criterio de desigualdad por empadronamiento no puede operar en el caso de los servicios de prestación obligatoria, como lo es el del transporte colectivo urbano de viajeros y viajeras<sup>1</sup>** salvo que existiera alguna causa objetiva y razonable que avalara tal decisión, y que no se alcanza fácilmente a vislumbrar, pues se habría de descartar como justificación, según han señalado los tribunales, tanto la desigual contribución a las arcas municipales por unos y otros, como el hecho de que solo los vecinos propios tengan derecho a reclamar al Ayuntamiento el establecimiento de servicios públicos obligatorios.

#### **4.- Aplicación de los anteriores criterios a nuestro caso concreto**

En nuestra ciudad, el servicio obligatorio de transporte colectivo se presta directamente por el Ayuntamiento mediante la mercantil TUVISA, y se regula por el “Reglamento para la prestación del servicio de transporte urbano colectivo de viajeras y viajeros de la ciudad de Vitoria-Gasteiz”, cuyo artículo 88 dispone:

*“Sólo podrán viajar gratuitamente aquellas personas que a ello tengan derecho, a tenor de disposiciones vigentes:*

*1.- Menores de cinco años, acompañados de una persona mayor.  
(...)”*

Esto es, el Reglamento, en virtud del artículo 150.2 RSCL, contempla la gratuidad del servicio para las personas menores de cinco años. Sin embargo, en ninguno de sus preceptos establece que dichas personas tengan que estar empadronadas en nuestro municipio para poder gozar de dicha gratuidad.

Así, entendemos que, si bien la ampliación de la horquilla de edad hasta los 12 años propuesta tendría su encaje legal en el párrafo segundo del citado artículo 150 RSCL, condicionar la exención en la tarifa de dicho servicio al hecho de estar dado de alta en el padrón municipal supondría un trato discriminatorio para con las

---

<sup>1</sup>A la espera de lo que señale el TS en casación respecto de los servicios de prestación voluntaria (ATS, 6 de julio de 2022).



personas que no lo están, si es que dicha distinción no trae su causa de razones objetivas y racionales que la fundamenten.

En ese sentido, en la propuesta aprobada por el Consejo de Administración de TUVISA se alude a “la difícil situación económica de muchas de las familias que residen en nuestro municipio” para motivar la medida planteada. Sin embargo, no consta justificación alguna de la diferencia de trato basada en el empadronamiento, máxime cuando dicho requisito no se viene exigiendo en este momento. Ni tampoco un examen de las consecuencias jurídicas que conlleva el establecimiento de tal distinción a fin de ver que las mismas son adecuadas y proporcionales al objetivo que se pretende alcanzar (*ofrecer una respuesta a la difícil situación económica de las familias que residen en el municipio e implantar conductas de potenciación medioambientales a favor del uso del transporte público*).

Y es que, como ya hemos apuntado anteriormente, el hecho de estar empadronado, por sí solo, no constituye una diferencia racional jurídica para dispensar un distinto trato entre iguales, pues para ello es precisa la confluencia de datos o circunstancias de los que poder deducir racionalmente un fundamento suficiente que justifique la misma.

## CONCLUSIÓN

La medida de eximir de la prestación patrimonial en el uso del transporte urbano colectivo (TUVISA) a las personas menores de 12 años en función de si están empadronadas o no en la ciudad, por sí solo, es contrario al principio de igualdad tarifaria de los servicios público municipales.

En su caso, una medida de este tipo habría de venir sustentada sobre el principio de capacidad económica y justificarse mediante *“criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados”*.

Deberían descartarse, como justificaciones de tal medida, la alusión a una desigual contribución a las arcas municipales por unos y otros, o el derecho de los vecinos a la percepción de los servicios municipales obligatorios del municipio en el que estén empadronados.

Es cuanto tengo el honor de informar,

En Vitoria-Gasteiz, a 30 de septiembre de 2022.

**EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO  
UDALBATZAREN BEHIN BEHINEKO IDAZKARI NAGUSIA**