



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Presidente de la Mancomunidad de..., mediante escrito de fecha 22 de agosto de 2013, registrado de entrada en esta Diputación Provincial el día 26 de agosto del mismo año, solicita a este Departamento de Asistencia Técnica a Municipios informe jurídico sobre la legalidad de la propuesta incluida en el Pleno de fecha 26/02/2013, que se acompaña y damos aquí por reproducida, referente a la cuota extraordinaria que se prevé para mantener el equilibrio presupuestario de dicha Mancomunidad, así como sobre el criterio utilizado para el cálculo de las devoluciones que resulten procedentes, todo ello en relación con la ejecución de la Sentencia núm. 320, de 11 de junio de 2012, del TSJ de Castilla-La Mancha, dictada en el procedimiento 927/2008, seguido por el Ayuntamiento de... contra la Mancomunidad de..., en la que se declaraba nula de pleno derecho la aprobación de la modificación de la Ordenanza Fiscal de la Tasa por suministro de agua potable, adoptada por acuerdo de la referida Mancomunidad, en sesión de fecha 26 de diciembre de 2007.

A tales efectos, el Presidente de la Mancomunidad nos remite mediante fotocopia simple la siguiente documentación:

- Propuesta de la Presidencia de 13/02/2013, incluida en el orden del día del Pleno de fecha 26/02/2013, sometida previamente a dictamen de la Comisión Informativa de Administración General, Servicio de Abastecimiento de Agua y Servicio de Prevención de Drogodependencias, de fecha 21/02/2013, relativa a la ejecución de la Sentencia núm. 320, de 11 de junio de 2012, del TSJ de Castilla-La Mancha.
- Certificación del acta del Pleno de fecha 26/02/2013, en la que se recoge lo acontecido en el punto del orden del día en el que se trataba la ejecución de la sentencia de referencia.
- Sentencia núm. 320, de 11 de junio de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha, dictada en el procedimiento 927/2008.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



ANTECEDENTES

Así pues, a la vista de cuantos antecedentes han quedado expuestos, y una vez consultada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

Primero.- Antes de entrar a analizar las cuestiones planteadas por el Presidente de la Mancomunidad, dando por hecho que la sentencia no se recurrió en casación y por tanto es firme, porque de lo contrario no procedería su ejecución hasta que no adquiriese firmeza, vamos a referirnos a la normativa que con carácter general rige la ejecución de sentencias, siendo así que el Art. 118 de la Constitución Española, (en adelante CE), establece que es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Por su parte, el Art. 18.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, (en adelante LOPJ), dispone que las sentencias se ejecutaran en sus propios términos.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (en adelante LJCA), establece en su Art. 103.2, que las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen, y en el apartado 4 dispone que, serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

En cuanto al procedimiento, el Art. 104 de la citada LJCA, dispone que luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



responsable del cumplimiento de aquél. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.

Con carácter general, los efectos de la declaración de nulidad se retrotraen al momento en que se dictó el acto (efectos *ex tunc*), no pudiendo convalidarse además por el transcurso del tiempo, como expresamente se dice en el Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de trece de Abril de dos mil siete: "*quod nullum est, nullum effectum producit, tractu temporalis convaleré non potest*".

Segundo.- No obstante, dentro de la rama del derecho donde nos hallamos, estos principios generales sobre los efectos de la nulidad absoluta requieren ciertas matizaciones derivadas de la específica regulación que presentan en las normas sustantivas por las que se rigen. En el presente caso nos hallamos ante la declaración judicial de nulidad absoluta de la modificación de una Ordenanza Fiscal que fija la Tasa por suministro de agua potable, y por tanto ante una disposición de carácter general, un verdadero reglamento local de naturaleza tributaria, dictado al amparo de la competencia propia prevista en el Art. 57 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, (en adelante TRLHL), que dispone que *los ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios, ..., según las normas contenidas en la sección 3.1 del capítulo III del título I de esta ley*.

Aunque el Art. 57 del TRLHL se refiere expresamente a los ayuntamientos, no cabe duda que la mancomunidades de municipios, en cuanto entidades locales que son, también disponen de esta competencia reguladora, de acuerdo con el Art. 3.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (en adelante LBRL), y Art. 39 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Mancha, (en adelante LELCLM), al gozar, conforme al Art. 40 de la LELCLM, de las potestades y prerrogativas establecidas en el artículo 4.1 LBRL, referidas, en lo que aquí concierne, a las potestades reglamentaria, de autoorganización, y a las potestades tributaria y financiera, que tienen su reflejo en el Art. 20 del TRLHL, que se refiere con carácter general a las entidades locales, como portadoras de la competencia para establecer tasas por la prestación de servicios públicos de competencia local, como en el presente caso lo es el suministro de agua potable, (Art. 20.4.t TRLHL).

Pues bien, a esta situación de nulidad de las ordenanzas fiscales o de sus modificaciones se refiere expresamente el Art. 19.2 del TRLHL, en cuanto dispone que *"si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, **la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada.** Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada"*.

Por su parte, el Art. 73 de la LJCA dispone que *"las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente"*

Parece que lo que hace el Art. 19.2 del TRLHL es concretar la forma de articulación del Art. 73 de la LJCA en el ámbito que ahora nos ocupa, porque lo que nos dice este precepto es que, cuando en aplicación de una disposición después declarada nula, se hubieran dictado actos administrativos firmes, la sentencia no producirá automáticamente la invalidez de esos actos, y lo que nos dice el Art. 19.2 es que esos actos firmes subsisten a menos que la sentencia diga lo contrario. En suma lo que hace



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



el Art. 19.2 es invertir los términos: la regla general es así la subsistencia de esos actos firmes, pero la sentencia puede decir otra cosa diferente.

En resumen, dejando aparte el caso de la retroactividad de la anulación de normas sancionadoras desfavorables que, conforme a la STC 99/2000, constituye una consecuencia del principio constitucional de seguridad jurídica, consagrado en el Art. 9.3 de la Constitución Española, lo que vienen a hacer los preceptos antes mencionados es equiparar la anulación de una disposición de carácter general, a la derogación de la misma, en el sentido de que los efectos son "*ex nunc*" (desde ahora), y no "*ex tunc*" (desde que se dictó el acto), si bien sólo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos, y así lo viene reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (por todas la Sentencia de 29-09-2001).

Por lo que respecta al ámbito subjetivo de los efectos, el Art. 72.2 de la LJCA dispone que *la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas*, consagrando así los efectos "*erga omnes*" de la misma, quedando sin efecto para todos, y lo hace en contraposición de lo que establece en el apartado 3, respecto a la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, que sólo produce efectos entre las partes, si bien tales efectos pueden extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111 de dicha Ley.

Tercero.- La ejecución material de una sentencia judicial no siempre es sencilla, ni está exenta de dificultades, por lo que es conveniente e incluso necesario realizar una clarificación lo más exacta posible de la situación producida, para intentar aplicar las disposiciones mencionadas con el máximo acierto. En el presente caso, de acuerdo con la información facilitada, parece que la situación sería la siguiente:



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



- Con anterioridad al año 2008 la ordenanza fiscal de la tasa por suministro de agua potable a los ayuntamientos de la Mancomunidad consistía en una cuota fija por habitante, más una cuota lineal por m³ de agua consumido.
- A partir del ejercicio 2008, mediante el acuerdo plenario de 26-12-2007, que ahora se anula por la Sentencia, se aprueba una tasa consistente en una cuota fija por habitante, y una cuota por bloques respecto a los m³ de agua consumidos.
- Con posterioridad al ejercicio 2008, según se manifiesta, estas tarifas han sido modificadas mediante acuerdos plenarios.
- En la documentación aportada se dice que existen pendientes otros recursos sobre el fondo del asunto, sin más aclaraciones o información sobre los mismos, y la verdad es que no llegamos a comprender el alcance o motivo de dichos recursos, pues anulado el acuerdo plenario de 26-12-2007, por el que se modificaba la ordenanza, anulado queda su contenido, cuyo conocimiento queda vedado al tribunal, obligado como está a enjuiciar siempre en primer lugar las causas de nulidad alegadas por las partes, de forma que apreciada alguna, no es posible entrar a conocer del fondo del asunto.

Cuestión distinta es que esos recursos lo sean contra los actos de ejecución y liquidación de la ordenanza anulada, o de sus posteriores modificaciones, en cuyo caso, no gozarán, respecto al recurrente o los recurrentes, de la condición de acto firme, necesaria para su mantenimiento, conforme establece el Art. 19.2 del TRLHL, y habrá que estar respecto de los mismos a lo que en su día declare el tribunal.

Si la situación que acabamos de referir es la correcta, y siempre que las modificaciones de la tasa posteriores al ejercicio de 2008, hayan consistido en incrementar en un porcentaje determinado, bien la cuota fija por habitante, bien la cuota por bloques, bien ambas, sin llegar a suponer una modificación sustantiva de la ordenanza, creemos que la actuación más conforme con lo dispuesto en el Art. 19.2 del



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



TRLHL, nos llevaría a aplicar, desde la notificación de la Sentencia firme que ahora se ejecuta, la ordenanza vigente con anterioridad a la modificación realizada mediante el acuerdo plenario de 26-12-2007, que ahora se anula, practicando desde ese momento la liquidación que proceda, por exceso o por defecto, a todos los municipios que conforman la mancomunidad, manteniéndose inalterables los actos firmes o consentidos dictados en aplicación de la ordenanza anulada, y de sus sucesivas actualizaciones o modificaciones, estando respecto a los actos no consentidos y recurridos a lo que en su día declare el tribunal competente.

Por el contrario, si alguna de las modificaciones posteriores al ejercicio de 2008 hubieran consistido en una modificación sustantiva y sustancial de la Ordenanza, como por ejemplo un aumento o disminución de los bloques de consumo, su tarificación, etc., y esta modificación hubiera sido aprobada de forma procedimentalmente correcta, sin que el acuerdo aprobatorio haya sido recurrido, podríamos entender o considerar que nos encontramos ante una nueva ordenanza reguladora de la tasa del servicio de suministro de agua potable, posterior a la anulada y legalmente aprobada y por tanto vigente y de plena aplicación, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el Art. 19.2 del TRLHL no procedería realizar actuación alguna de rectificación de liquidaciones, por cuanto el reglamento tributario anulado hubiera quedado subsumido en el nuevo aprobado posteriormente de forma reglamentaria, quedando a salvo los actos de ejecución y liquidación de la ordenanza anulada, o de sus posteriores modificaciones, que hayan sido objeto de recurso respecto de los cuales habrá que estar a lo que en su día declare el tribunal, como acabamos de decir.

Si de la ejecución de la Sentencia de mérito, resultare la obligación de devolver una cantidad líquida a los ayuntamientos mancomunados, la misma, de acuerdo con las instrucciones que rigen la contabilidad de las entidades locales, ha de contabilizarse presupuestariamente en el ejercicio económico en el que se haya adoptado el acuerdo de devolución, minorando los ingresos presupuestarios.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Si derivado de esta situación se produjera un desequilibrio presupuestario en la mancomunidad, el Art. 41 de la LELCLM, dispone que la organización y régimen de funcionamiento de las Mancomunidades serán los establecidos en sus propios Estatutos, aprobados conforme a las prescripciones de esta Ley, que contendrán como mínimo, el sistema de financiación y recursos, por lo que en aplicación de lo dispuesto en aquellos o, en su defecto, en aras de la facultad de autoorganización de la que gozan las mancomunidades, (Art. 4.3 de la LBRL), se podrán adoptar los acuerdos que se estimen necesarios para alcanzar el equilibrio presupuestario, si bien no consideremos legalmente correcto cargar sobre un solo municipio, precisamente el recurrente, los eventuales efectos negativos que la anulación de la ordenanza pueda tener en el equilibrio presupuestario de la mancomunidad, puesto que si los efectos que produce la sentencia anulatoria de una disposición de carácter general son "*erga omnes*", con este alcance han de entenderse tanto los efectos positivos como los negativos derivados de dicha anulación, en aplicación del Art. 72.2 de la LJCA.

Conclusiones: Las que se derivan de las anteriores consideraciones.

Es cuanto tengo el honor de informar, a los simples efectos de que se conozca la opinión jurídica de este Departamento, que someto a otra en derecho mejor fundada, no supliendo en ningún caso a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los oportunos acuerdos.

Toledo, 16 de septiembre de 2013