

# **SRA. PRESIDENTE DE LA MANCOMUNIDAD DE VALDIZARBE**

**D. Fco. Javier SANCHEZ-OSTIZ GUTIERREZ**, mayor de edad, vecino de Obanos (c/ Monasterio de Leire, nº 15) y **D. Conrado GARCIA NAPAL**, mayor de edad, vecino de Larraga (Calle El Pinar nº 50) y con domicilios, a efectos de notificaciones y en aplicación del artículo 66.1.b) de la Ley 39/2015, en las direcciones electrónicas E-mail: [chimonco@gmail.com](mailto:chimonco@gmail.com) y [konbateko@gmail.com](mailto:konbateko@gmail.com), respectivamente, ante Vd. comparece y, como mejor proceda en Derecho,

## **EXPONEN**

Que en ejercicio de la acción prevista en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) sobre revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, pasan, mediante el presente escrito a ejercitarla en relación a la aplicación de las tasas giradas por esa Mancomunidad en los últimos cuatro ejercicios (2018, 2019, 2020 y 2021), al entender que concurren en su implantación y liquidación causas de nulidad absoluta.

Fundamenta tal solicitud en los siguientes

## **ANTECEDENTES**

### **Primero. -**

De una búsqueda en las publicaciones en el Boletín Oficial de Navarra hemos podido acceder, entre otros muchos, a los siguientes anuncios relativos a Tasas de la Mancomunidad de Valdizarbe:

- En el Boletín Oficial de Navarra nº 31/2018, de 13 de febrero, y correspondiente a las tasas del 2.018, se publica el anuncio de:

*Aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por suministros de agua, saneamiento y demás servicios y actividades prestados en relación con el Ciclo Integral del agua, y modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por los servicios de la recogida de residuos domésticos, comerciales y demás actividades prestadas por dicho servicio para 2018*

- En el Boletín Oficial de Navarra nº 41/2019, de 28 de febrero, y correspondiente a las tasas del 2.019, se publica el anuncio de:

*Aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por suministros de agua, saneamiento y demás servicios y actividades prestados en relación con el Ciclo Integral del agua, y modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por los servicios de la recogida de residuos domésticos, comerciales y demás actividades prestadas por dicho servicio para el año 2019*

- En el Boletín Oficial de Navarra nº 12/2020, de 20 de enero, y correspondiente a las tasas del 2.020, se publica el anuncio de:

*Aprobación modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por suministro de agua, saneamiento y demás servicios y actividades prestados en relación con el Ciclo Integral del Agua de la Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea. Revisión del lenguaje no sexista*

- En el Boletín Oficial de Navarra nº 68/2020, de 31 de marzo, y correspondiente a las tasas del 2.020, se publica el anuncio de:

*Aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por los servicios de la recogida de residuos domésticos, comerciales y demás actividades prestadas por dicho servicio*

- En el Boletín Oficial de Navarra nº 128/2021, de 2 de junio, y correspondiente a las tasas del 2.021, se publica el anuncio de:

*Aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza reguladora de la gestión de residuos domésticos y comerciales*

## **Segundo. -**

Por otra parte, y a resultas de la falta de contestación a determinadas solicitudes presentadas, se ha obtenido las siguientes informaciones referentes al procedimiento de establecimiento/modificaciones de tasas de esa Mancomunidad:

2º.1. Como contestación al Defensor del Pueblo (Q 21-413) y en relación a la solicitud de “Estudios económico-financieros elaborados para aprobar las Ordenanzas de aguas, residuos, medio ambiente, fomento del euskera e igualdad y sus modificaciones”, se dignó informar/aportar documentación, entre otros extremos, de los siguientes extremos de relación directa con el objeto de la solicitud:

1º.- *La Mancomunidad de Valdizarbe/Izarbeibarko Mankomunitatea se constituyó como tal en el año 1989, por fusión de dos mancomunidades (Mancomunidad de Aguas de Valdizarbe y Mancomunidad de Arga-Valdizarbe que prestaba el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos). La Mancomunidad creada por dicha fusión tenía como objeto social todas las actividades recogidas en sus Estatutos iniciales.*

*..... No se tiene constancia de la existencia de estudios económico- financieros para la implantación de dichos servicios de residuos y aguas (.....).*

2º.- *Consultado el Archivo de esta Mancomunidad, se ha localizado un Estudio de Costes elaborado en el año 2008 (se adjunta), sobre costes del servicio de recogida de residuos. No se tiene la certeza de que el Estudio esté completo en su contenido ni el motivo de su elaboración.*

3º.- *Por otro lado, se adjunta Resolución nº 2960/2010 de 16 de abril, del Tribunal Administrativo de Navarra, ....”. (se adjunta)*

4º.-*Finalmente de aporta la Sentencia 104/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso Administrativo, ....”. (se adjunta).*

5º.- *Por otro lado, en relación a los servicios que presta esta Mancomunidad, la misma presta el Servicio de abastecimiento de agua en alta, en baja, alcantarillado, saneamiento y depuración de aguas residuales (Ciclo integral del agua) y en relación con dicho servicio, la educación medio ambiental, entendida como labor divulgativa, educativa y de sensibilización medioambiental.*

*El servicio se financia por medio de tasas, cuyas Ordenanzas Fiscales son aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial de Navarra. No se tiene constancia de estudios económico-financieros para aprobar las Modificaciones de las Ordenanzas Fiscales, como se ha explicado, por su innecesariedad.*

6º.- Así mismo, esta Mancomunidad presta el servicio de gestión de residuos y medio ambiente, para la recogida y gestión de residuos, así como, la educación medioambiental entendida como labor divulgativa, educativa y de sensibilización medioambiental. Se financia por medio de tasas, cuyas Ordenanzas Fiscales son aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial de Navarra. No se tiene constancia de estudios económico-financieros para aprobar las Modificaciones de las Ordenanzas fiscales.

7º.- El servicio de fomento del euskera y el servicio de igualdad se prestan por parte de esta Mancomunidad para aquellos municipios que así lo han solicitado a esta Mancomunidad, y se financia mediante aportaciones de dichos Ayuntamientos, así como, cualquier otro ingreso que legalmente le corresponda (subvenciones del Gobierno de Navarra, aportaciones, ayudas, etc). Se aporta memoria/informe de intervención sobre dichos servicios para el año 2021.

2º.2. En cumplimiento a lo requerido por el “Consejo de Transparencia de Navarra” en respuesta a la solicitud inatendida presentada el 2/02/2021 relativa a la contabilidad separada por sus cinco servicios (Aguas, Residuos. Medio Ambiente, Promoción Euskera e Igualdad) que presta, a lo que viene obligada la misma conforme al artículo 32 de sus Estatutos, comprensiva de:

1. Entidades que están acogidas a cada uno de los cinco servicios prestados.
2. Presupuestos separados por cada uno de los cinco servicios prestados.
3. Presupuestos separados de cada uno de los cinco servicios prestados, y su incidencia en las cuotas o tarifas a abonar por el usuario en cada uno de los servicios en que está incluida la Entidad.
4. Cuentas o Liquidación presupuestaria separadas por cada uno de los cinco servicios prestados.

De la muy numerosa documentación que aportan se deducen los siguientes extremos:

- En contra de la documentación hasta ahora facilitada, las publicaciones en la Web, documentación aportada al Gobierno de Navarra u otros Organismos Públicos, etc. se afirma que no son cinco servicios los prestados, si no cuatro (Aguas, Residuos. Promoción Euskera e Igualdad).

- Se aporta esquemas de:
  - las TRECE (13) Entidades de la Mancomunidad adheridas a algunos de los servicios de “Abastecimiento en Alta”, “Abastecimiento en Baja”, “Saneamiento” y “Residuos”.
  - las DIEZ (10) Entidades adheridas a alguno de los servicios de “Fomento de Euskera” e “Igualdad”.  
 Parece ocultarse que este servicio se presta a otras Entidades que no forman parte de la Mancomunidad (p.ej. Euskera a Añorbe, Biurrun o Tirapu), sin que se señale en momento alguno las repercusiones económicas y fiscales (IVA) por tal prestación de servicios.
- No existen presupuestos independientes de cada uno de los servicios prestados.
- En consecuencia, no se señala la incidencia de los gastos en la estimación de las cuotas o tarifas a abonar por cada entidad adherida a cada uno de los servicios.
- Como tampoco existen cuentas y/o liquidaciones presupuestarias independientes de cada uno de tales servicios.
- Ni tan siquiera se contempla (¡ni se publica en la Web!) la liquidación/Cuentas de la Sociedad Mercantil, haciéndolo sólo por el importe total anual, sin que figuren sus Cuentas independientes, tanto las Presupuestarias como las Mercantiles a que viene obligada a llevar.
- ...

A los anteriores Antecedentes son de aplicación los siguientes

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I. Legitimación activa. Condición de interesado de los suscribiente**

La tienen los suscribientes al ser vecinos de localidades (Irraga y Obanos) integrantes de la Mancomunidad de Valdizarbe y contribuyentes de la misma.

## II. Legitimación pasiva y órgano competente para resolver.

La tiene la Mancomunidad de Valdizarbe, tanto la Asamblea General como la Presidencia, por ser la Administración autora de los actos respecto de los cuales se insta la declaración de nulidad.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a las Mancomunidades, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias.

La competencia para la resolución de la petición que se formula corresponde a la Asamblea General.

Por su parte, el artículo 53 de la misma Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 11 o, *"las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común"*.

En relación al órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la Ley 7/1985, de 2 de abril, (artículo 110.1) solamente precisa el órgano competente respecto de la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde a la Asamblea General la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria.

No existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, pero de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de dicha Ley 7/1985, de 2 de abril, parece que cabe entender que si para la declaración de nulidad de actos anulables la competencia es de la Asamblea General-Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa a la Presidenta-Alcalde (artículo 21.1.1), la

revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local indica que corresponde a la Asamblea General-Pleno "el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales".

Por su parte el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales dispone a respecto:

*Art. 4.*

*1. El Municipio, la Provincia y la Isla gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, en los términos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponden en todo caso:*

*a) .....*

*g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*

Siendo facultad de Asamblea General-Pleno el ejercicio de acciones conforme a lo dispuesto en el artículo 50.17 del mismo Reglamento citado, con lo que no sería ni lógico el encomendar a la Presidencia la revisión de acuerdos adoptados, o que deberían haberlo sido, por el Asamblea General-Pleno..

### **III. Respecto al fondo del asunto y de la acción de revisión que se ejercita.**

En tal ámbito consideramos que debieran incluirse las cuestiones delimitadas en el Antecedente Cuarto de este escrito, en las que podemos considerar que concurren las causas previstas por el art. 41.1. b) y e) de la Ley 39/2015 (LPACAP) en cuanto señala:

*Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.*

*1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:*

*a) ....*

*e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*

*....*

Cuestiones señaladas en los Antecedentes que analizamos a continuación:

**III.1.-** *La presunta nulidad de los expedientes tanto de implantación, como de posibles sucesivas modificaciones (al faltar la inicial), de las Tasas aplicadas por carencia de un elemento fundamental y preceptivo como es el “Informe Técnico Económico”.*

El art. 106 de la Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (en la redacción dada por la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo), dispone que:

*Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.*

.....

*Para justificar la falta de informe técnico-económico, el órgano gestor del gasto deberá dejar constancia en el expediente para la adopción del acuerdo de modificación de una declaración expresiva del carácter no sustancial de la reducción.*

De esta forma debe considerarse como imprescindible la existencia de un informe técnico-económico para poder establecer la cuantía de las tasas. Así lo ha señalado también la jurisprudencia.

➤ La Sentencia del TS de 13 de diciembre de 2016 (EDJ 2016/224702) considera que:

*“La exigencia de Memoria económico-financiera o informe técnico-económico (sobre el hecho de que la distinta denominación no supone diferencia alguna de exigencia en cuanto al contenido, nos remitimos a la Sentencia de esta Sala y Sección de 18 de marzo de 2010, recurso de casación 2278/2004) es constante en nuestra jurisprudencia, valiendo por todas ellas, las **Sentencias de 14 de abril de 2001 (casación 126/96, FJ 3º), 7 de febrero del 2009 (casación 4290/05, FJ 3º) y 18 de marzo de 2010 (recurso de casación 2278/04, FJ 3º), en las que claramente se mantiene que la ausencia o insuficiencia de este tipo de documentos da lugar a la nulidad de la Ordenanza.**”*

*No podía ser de otra manera, pues como se ha recordado en la Sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 2010 (recurso de casación número 5403/2005), la exigencia de Informe técnico-económico o Memoria económico-financiera que reclama la Ley «constituye ‘un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respete, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias’ (...).»*

- La Sentencia del TS de 19 de julio de 2016 (EDJ 2016/110798) argumenta que:

*“Sobre la importancia del estudio económico financiero ha tenido ocasión de pronunciarse la Sala, **habiendo declarado que la ausencia formal del documento así como la insuficiente justificación** de los valores de mercado de referencia que justifique el importe de la exacción **supone un vicio de nulidad** que afecta tanto a la propia Ordenanza como a las liquidaciones giradas en su aplicación (...).*

- También el Tribunal Constitucional, en la sentencia núm. 233/1999, de 13 de diciembre, en relación con esta exacción, pero bajo la forma de precio público, afirmó la obligación de los entes públicos de justificar el establecimiento del mismo, previa la necesaria Memoria económico-financiera, al declarar en su fundamento de Derecho 19 que:

*« tanto el valor de mercado como la utilidad constituyen criterios de indudable naturaleza técnica a los que la Administración Local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público.*

*Ciertamente, el contenido exacto de tales magnitudes depende de variables a menudo inciertas; pero no es dudoso que tales variables y, por tanto, tales magnitudes, no son el resultado de una decisión antojadiza, caprichosa, en definitiva, arbitraria, del ente público».*

*La conclusión que se impone, alcanzada de forma constante por la jurisprudencia de esta Sala, es que la tasa debe adoptarse a la vista del informe técnico-económico, con el que debe guardar la imprescindible coherencia, debiendo aquél poner de manifiesto el valor de mercado.*

Por lo que respecta a la estructura y/o contenido de señalado Estudio económico, debemos acudir al artículo 105 de la Ley Foral 2/1995 (LFHL), en la redacción dada por la L.F. 4/1999, en cuanto señala:

*Artículo 105 LFHL (Redacción dada por Ley Foral 4/1999, de 2 de marzo)*

*2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.*

*Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate, se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.*

De donde deducimos que los ingresos deben, como máximo, cubrir los costes del servicio o actividad, incluyéndose en estos últimos, como mínimo, los directos e indirectos, los de carácter financiero y los de amortización.

Es claro que de la información dada por la propia Mancomunidad a resultas de la Queja presentada ante el Defensor del Pueblo falta tan importante y preceptivo documento, lo que deriva en la nulidad de los acuerdos de imposición que, por lo que respecta a esta solicitud, delimitamos a los últimos cuatro (4) ejercicios (2018, 2019, 2020 y 2021).

### **III.2.- El incumplimiento por la Mancomunidad de sus propios Estatutos, en un punto de preceptiva existencia para la elaboración de los Estudios Económicos señalados anteriormente.**

Señala el artículo 47.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, “De la Administración Local de Navarra”,:

*Artículo 47*

*.....*

*2. **Las Mancomunidades** tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, y **se rigen por sus Estatutos propios.***

Es por ello que, al margen de la aplicación de la normativa general presupuestaria y contable que le pueda ser aplicable en su calidad de Entidad Local, la Mancomunidad está sometida en su actuación a lo señalado en sus propios Estatutos, y, de entre ellos, adquiere especial significado en el caso que nos ocupa, el artículo 32 relativo a la obligatoriedad en la Mancomunidad de la contabilidad independiente por cada uno de los cinco servicios diferenciados (Abastecimiento y Saneamiento, Residuos Urbanos, Medio Ambiente, Fomento del Euskera e Igualdad) servicios prestados, y no de una forma global en la mancomunidad incumplándose lo señalado en el artículo 32 de los Estatutos de la Mancomunidad:

*Art. 32. La obtención y aplicación de recursos por parte de la Mancomunidad y de la Sociedad o Sociedades Gestoras se basarán, entre otros, en los siguientes criterios:*

- a) **Se llevará contabilidad separada de cada uno de los servicios a los que esté acogido solo una parte de las Entidades Mancomunadas, a efectos de redistribuir sus costos y forma de garantía, solamente entre los usuarios o entidades locales afectadas.**

Servicios independientes para los que es necesaria tal contabilidad totalmente independiente, al ser de muy diferente configuración, tanto en las Entidades a las que se prestan (algunas con posturas contraria a ello (p.ej. Larraga respecto al Servicios de Euskera), otras Entidades a las que se les presta algún servicio sin formar parte de la Mancomunidad (p.ej. Añorbe, Biurrun o Tirapu), algunas que solo se presta parte del servicio (p.ej. abastecimiento en “Alta y no en “Baja”), otros con servicio propio (p.ej. Puente la Reina con su Servicio de Euskera, etc...), y máxime cuando en orden a los ingresos no constan si no aprobadas dos Ordenanzas correspondientes a dos sólo de los servicios (Abastecimiento y Saneamiento, Residuos Urbanos), dejando sin presunta cobertura los ingresos de los otros tres servicios.

#### **IV. Ofrecimiento a la Presidencia**

Comprendiendo lo gravoso que pueda suponer la implantación en la realidad de las consecuencias de la declaración de nulidad solicitada, los suscribientes, efectúan ofrecimiento de su máxima colaboración en el establecimiento de las líneas de actuación tendentes al establecimiento del

coste real de cada uno de los cinco servicios prestados, así como de la repercusión unitaria de ello a las Entidades y/o usuarios a quienes realmente se presta cada uno de ellos.

Por lo expuesto

SOLICITAMOS:

Tenga por presentado este escrito y en su virtud y en razón a las circunstancias que concurren en el presente supuesto, acuerde la iniciación del procedimiento de revisión de oficio aplicación de las tasas giradas por esa Mancomunidad en los últimos cuatro ejercicios (2018, 2019, 2020 y 2021), al entender que concurren en su implantación y liquidación causas de nulidad absoluta.

7 de octubre de 2021

