

**T.S.J. CASTILLA-LEON CON/AD  
VALLADOLID**

SENTENCIA: 00754/2013

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SEDE DE VALLADOLID**

N11600  
C/ ANGUSTIAS S/N

NOTIFICADO 16-05-13
------------------------

N.I.G: 47186 33 3 2012 0100667

**Procedimiento:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000339 /2012 /

**Sobre:** ADMINISTRACION LOCAL

**De D./ña.** FUNERARIAS LEONESAS, S.A.

**LETRADO** JUAN MUÑIZ BERNUY

**PROCURADOR D./Dª.** FRANCISCO JAVIER STAMPA SANTIAGO

**Contra** D./Dª. SERFUNLE, S.A., ASAMBLEA DE CONCEJALES DE LA MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS FUNERARIOS SERFUNLE

**LETRADO** PABLO SILVAN OCHOA, ANTONIO FERNANDEZ POLANCO

**PROCURADOR D./Dª.** MARIA HENAR MONSALVE RODRIGUEZ, JOSE LUIS MORENO GIL

Proceso núm.: 339/2012.

**SENTENCIA NÚM.754.**

**ILTMOS. SRES.:**

**MAGISTRADOS:**

**D. AGUSTÍN PICÓN PALACIO.**

**Dª. MARÍA ANTONIA DE LALLANA DUPLÁ.**

**D. FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ.**

**D. FRANCISCO JAVIER ZATARAÍN Y VALDEMORO.**

En Valladolid, a tres de mayo de dos mil trece.

Visto por esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente proceso en el que se impugna:

El Acuerdo de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad de Servicios Funerarios SERFUNLE de fecha treinta y uno de enero de dos mil doce por el que se aprueba la modificación de la naturaleza jurídica de los precios públicos, pasando a ser precios

privados, que registrarán para el ejercicio dos mil doce, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de León de siete de febrero de dos mil doce

Son partes en dicho proceso: de una y en concepto de demandante, la entidad mercantil “**FUNERARIAS LEONESAS, S.A.**”, defendida por el Letrado don Juan Muñiz Bernuy y representada por el Procurador de los Tribunales don Javier Stampa Santiago; y de otra, y en concepto de demandada, la **ASAMBLEA DE CONCEJALES DE LA MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS FUNERARIOS Y DE CEMENTERIO SERFUNLE**, defendida por el Abogado don Antonio Fernández Polanco y representada por el Procurador don José Luis Moreno Gil; así como la compañía mercantil “**SERFUNLE, S.A.**”, defendida por el Abogado don Pablo Silván Ochoa y representada por la Procuradora doña Henar Monsalve Rodrigo; siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don Agustín Picón Palacio, quien expresa el parecer de la Sala.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Interpuesto y admitido a trámite el presente proceso y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en que, con base en los hechos y fundamentos de derecho que se tuvieron por convenientes, solicitó de este Tribunal que se dictase sentencia *«por la que se estime el Recurso declarando contrario a derecho el Acuerdo de la MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS FUNERARIOS SERFUNLE de modificar la naturaleza de los precios que percibe por la prestación de los servicios funerarios de públicos a privados adoptado en la Asamblea de Concejales de fecha 31 de Enero de 2.012 declarando no ser conforme a derecho y decidiendo su anulación con expresa imposición de las costas a la Mancomunidad demandada»*

**SEGUNDO.-** En los escritos de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en los mismos, se solicitó de este Tribunal se dictase sentencia que desestimase las pretensiones contenidas en el escrito de demanda.

**TERCERO.-** Conferido traslado a las partes para presentar conclusiones, se evacuó el trámite por ambas y se señaló para votación y fallo el día dos de mayo de dos mil trece.

**CUARTO.-** En la tramitación de este proceso se han observado, sustancialmente, las prescripciones legales, salvo los plazos fijados por el legislador, por causa del volumen de pendencia y trabajo que soporta la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**I.-** La compañía mercantil demandante impugna directamente el Acuerdo de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad de Servicios Funerarios SERFUNLE de fecha treinta y uno de enero de dos mil doce por el que se aprueba la modificación de la naturaleza jurídica de los precios públicos, pasando a ser precios privados, que regirán para el ejercicio dos mil doce, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de León de siete de febrero de dos mil doce. Estima la actora, de manera resumida, que dicho acuerdo no es ajustado a derecho en cuanto cambia la naturaleza de la retribución de los precios por sus servicios de públicos a privados, de acuerdo con lo prevenido en los propios estatutos de la Mancomunidad demandada, la naturaleza de los servicios por ella prestados y la constitución de la sociedad mixta en su día constituida que basaba, en su opinión, la prestación de servicios funerarios en la retribución por el sistema de tasas y precios públicos, pero no de precios privados; circunstancias todas que impiden, en su sentir, que pueda dictarse ahora una disposición como la por ella impugnada. Por el contrario, tanto la administración demandada, como la compañía mercantil que ha comparecido como codemandada, sostienen la validez de la disposición dictada por entender que es perfectamente posible que la empresa creada pueda percibir por los servicios que presta precios privados como un medio de competir más adecuadamente en un servicio liberalizado, como es el de los funerarios. Por lo tanto, las partes sostienen una diferencia en este litigio exclusivamente de tipo jurídico, y no fáctico; ninguna de ellas discute, esencialmente, los hechos, ni la razón o motivo de los mismos y se centra la controversia en un aspecto exclusivamente legal, como el indicado, donde debe centrarse, conforme al doctrina de los artículos 120.3 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, 33 y 67.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 218 de la Ley 1/2000, de 7 de julio, de Enjuiciamiento Civil, la decisión de la Sala, según las reglas que regulan el principio de la congruencia de las sentencias.

II.- No obstante lo dicho, procede, primeramente, hacer una referencia a la alegación que en la contestación de la demanda se hace por la postulación de la administración demandada, sobre la competencia de la Sala para conocer de este litigio, sobre la base de dudar de la naturaleza de la disposición impugnada, lo que, según la regulación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, incidiría en la distinta competencia del Juzgado de lo Contencioso o de Sala para dilucidar este proceso. Ciertamente es que la excepción no se plantea expresamente como tal y que se aclara suficientemente en el escrito de conclusiones que propiamente no es tal excepción, sino una mera especulación al respecto. En todo caso, al estarse ante una cuestión de orden público apreciable de oficio por el Tribunal –artículo 7.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa-, invita a una consideración al respecto, siquiera sea con brevedad, dados los términos en los que se “plantea” el debate.

Lo que se discute en este litigio es si el Acuerdo de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad de Servicios Funerarios SERFUNLE de fecha treinta y uno de enero de dos mil doce por el que se aprueba la modificación de la naturaleza jurídica de los precios públicos, pasando a ser precios privados, que regirán para el ejercicio dos mil doce, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de León de siete de febrero de dos mil doce es o no ajustado a derecho. Dicho Acuerdo reúne las circunstancias delimitativas de tratarse de una norma reglamentaria de régimen local y como tal susceptible de enjuiciamiento por la Sala, lo que le somete a su conocimiento y fallo en primera instancia, como, por otra parte, se sigue de la lectura de su pie de recursos, pues su finalidad es normar, crear derecho, integrarse en el ordenamiento jurídico como tal y no aplicarse a uno o varios casos, de manera directa, sino crear las condiciones para que lo sea a otros supuestos, de tal manera que quiere formar parte del ordenamiento en cuanto norma de aplicación y no aplicativa, como, por otra parte, sucede con las distintas normas reglamentarias que las administraciones locales pueden crear en nuestro derecho, donde, tanto la legislación estatal –artículo 4.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local- como la autonómica artículo 30.1 de la Ley 11998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León- confieren tales potestades de dictar disposiciones de carácter general, en relación con las previsiones que para las entidades locales *stricto sensu* se recogen en el vigente ordenamiento vigente –artículos 4.1.a) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, 55 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, 41.a) del 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 y 7 del decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Por lo tanto, es evidente que se está ante una disposición general y su enjuiciamiento y fallo corresponde, según la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a esta Sala, quien afirma su competencia para conocer y fallar sobre su plena conformidad o no a derecho.

**III.-** Establecido cuanto se deja dicho, es evidente que procede considerar ya lo que constituye el fondo de la cuestión, que no es otra cosa que determinar si el Acuerdo impugnado es o no ajustado a derecho y, con ello, si en las presentes circunstancias, la Mancomunidad de Servicios Funerarios SERFUNLE puede o no determinar que la empresa mixta por ella creada junto con una mercantil privada pueda pasar de percibir por los servicios funerarios que presta precios privados en lugar de los precios públicos que venía hasta la fecha de aprobación del Acuerdo percibiendo por esos mismos servicios, que son los propios de dichas empresas, excluidos los estrictamente de cementerio, por los que se siguen percibiendo tasas, sobre los que no hay disputa propiamente dicha.

Para resolver dicha cuestión debe valorarse que se está ante una mancomunidad creada en la provincia de León por tres municipios, León capital, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre, que se rigen, lógicamente, por las normas legales, estatal y autonómica dictadas al efecto. En este sentido debe señalarse que los artículos 150, 151, 153 y 155 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, del mismo modo que, con carácter general, el artículo 29 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, se remiten para regular los recursos de las entidades supramunicipales, entre las que, obviamente, están las mancomunidades; así, en el precitado artículo 150 se dice lo siguiente: *«1. Constituyen recursos de las entidades supramunicipales los previstos en sus respectivas normas de creación y los establecidos en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen..-2. Serán de aplicación a las entidades supramunicipales lo dispuesto en esta Ley respecto de los recursos de los ayuntamientos, con las especialidades que procedan en cada caso.»* Por lo tanto, las mancomunidades se rigen, en materia económica, por sus normas de constitución, además de las establecidas en la ley y en las normas de desarrollo de la misma. Puesto que estamos ante una mancomunidad, serán los estatutos de la misma las que determinen qué ingresos puede tener dicha administración por la prestación de sus servicios.

Ambas partes se muestran de acuerdo en que los estatutos de la mancomunidad dicen lo que en los mismos se lee, obviamente, y que, por ello, y de acuerdo con lo prevenido en los artículos 5.1.p) y 24.D de los Estatutos, lo que puede percibir por la prestación de los servicios de su competencia son tasas y/o precios públicos. Este es el sentido literal que las partes aceptan de los términos de los estatutos, es el que se ha venido siguiendo hasta la fecha y supone, directamente la aplicación de la doctrina del artículo 127 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Siendo ello indeclinablemente así, y llevando dicha literalidad a la lógica conclusión de que los precios privados no caben en la dicción estricta de la normativa aplicable, lo que es aceptado por la parte demandada, a quien perjudica dicha conclusión, sin embargo, la misma la excluye, fundamentalmente, por dos tipos de razones en las que apoya la procedencia de la norma litigiosa y que deben ser analizadas separadamente.

**IV.-** Por una parte, quienes integran la parte demandada sostienen que si bien es cierto que los estatutos de la Mancomunidad dice lo que en ella se lee, los artículos 5.1.p) y 24.D de los Estatutos deben ser interpretados no literalmente, sino integrados con la normativa posterior a su redacción y al cambio que en la desaparición del monopolio de los servicios funerarios supuso el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, de Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Tal planteamiento colisiona con el hecho de que, sistemáticamente, se han venido exigiendo como retribución por los servicios funerarios, y años después de la publicación del citado Real Decreto-Ley, “*precios públicos*” y otros diferentes, lo que plantea que si se han entendido que la retribución era de derecho público y no otra diferente, sin que pueda llegar a comprenderse la razón por la que ahora, en esta disposición general, se busca una interpretación de los Estatutos tan discordante con su literalidad y precisamente cuando esta Sala ha venido excluyendo las aplicaciones que de dicho tipo de ingreso se ha verificado por quienes integran la parte demandada.

Por otra parte, y partiendo del mismo transcurso del tiempo, ha de señalarse que esa suerte de “interpretación integradora” podría tener su razón de ser si, efectivamente, se estuviese ante unos Estatutos que, publicados antes de la promulgación del Real Decreto-Ley 7/1996, no hubiesen sido modificados con posterioridad; en ese caso, ciertamente, podría pensarse que los Estatutos de la Mancomunidad, que contemplarían una situación jurídica anterior de monopolio, podrían verse influidos por una legislación posterior que establecía una situación jurídica completamente diferente a la que no se había adaptado la legislación leonesa. Sin embargo, en la situación de hecho no es posible llegar a tal conclusión, pues

como consta en autos, los Estatutos de la Mancomunidad de Servicios Funerarios fue objeto de nueva redacción en el año dos mil uno, es decir, más de cinco años después y publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 15 de noviembre de ese año. De este dato debe colegirse que, pese al cambio normativo general habido, la voluntad de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad fue, en todo caso, mantener una manera de retribución determinada a través de precios públicos, tal y como ha venido haciéndose hasta ahora sin alteración de ningún tipo. Por lo tanto, la interpretación que busca la parte demandada de los Estatutos no es posible alcanzarla, salvo que se dejen a un lado todos los criterios interpretativos literales, lógicos y sistemáticos que usualmente se aplican conforme al artículo 3 del Código Civil.

V.- Plantean los demandados un segundo tipo de razones para sostener la procedencia de la percepción de precios privados por los servicios funerarios que defienden. Se basan para ello en que la cláusula octava del pliego de prescripciones técnicas particulares que rigen la convocatoria para la selección mediante procedimiento abierto y por concurso, de socio accionista para constituir una empresa mixta encargada de la gestión de los servicios funerarios de la Mancomunidad de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre dispone que, *«La Empresa Mixta tendrá derecho a percibir íntegramente los importes que representan la contraprestación de los servicios prestados conforme a los precios y/o tarifas establecidas por la mancomunidad SERFUNLE en las correspondientes Ordenanzas, Reglamentos o Acuerdos reguladores de las tasas, precios públicos o figura similar que establezca o tenga establecida la citada Mancomunidad»* La referencia de dicha cláusula a la “figura similar” a las tasas y precios públicos, se entiende como una referencia implícita a los precios privados actualmente debatidos. Esta planteamiento tampoco puede ser compartido por la Sala, pues es, lógicamente, el pliego de condiciones el que debe respetar la disposición reglamentaria de orden superior, y no, con inversión de la jerarquía normativa, al revés; de tal manera que es la Ordenanza, el Reglamento o el Acuerdo el que determina qué contraprestación se recibe y no un pliego de cláusulas y es evidente que en el caso de autos ninguna disposición general de las citadas prevé tal posibilidad. Por otra parte, entender que un precio privado es “similar” a una tasa o a un precio público, carece totalmente de razón de ser, en cuanto uno es, en principio, un ingreso de derecho privado y las otras figuras lo son de derecho público, como se sigue de la regulación de la Ley General Tributaria, de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y de la propia Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León, que disciplinan dichas figuras de una manera completamente



diferente a como se determinan los precios privados, por lo que no puede hablarse de tal “similitud” como base suficiente para sostener que la Mancomunidad puede fijar precios privados por sus servicios.

**VI.-** De cuanto se deja dicho se sigue que la Mancomunidad de Servicios Funerarios y de Cementerio SERFUNLE, merced a sus propias normas constitutivas, no puede percibir contraprestaciones como precios privados por sus servicios funerarios como aprobó la Asamblea de Concejales, pues el acuerdo adoptado al efecto viola el principio de jerarquía normativa que, al efecto, establecen el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en cuanto que las Mancomunidades se rigen primeramente por sus normas constitutivas y las de la Mancomunidad prevén ingresos de naturaleza pública por la prestación de servicios funerarios y no precios privados, de tal manera que al aprobar tal Acuerdo la Asamblea de Concejales no solo viola ese principio de inderogabilidad singular de los reglamentos –artículos 22.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y 57.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, en cuanto para una aspecto concreto, se altera una disposición general por otra norma reglamentaria. De dichas consecuencias se sigue que, en el presente caso, el Acuerdo impugnado es contrario a derecho y radicalmente nulo, de acuerdo con el artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, citada y debe ser así declarado, como efectivamente se hace, ordenándose su expulsión del ordenamiento jurídico, sin que a ello se pueda eficazmente oponer que otras resoluciones, de otros Tribunales de otras jurisdicciones, y por lo tanto, desde otras ópticas jurídicas diferentes, puedan tener otros pareceres diferentes.

**VII.-** Procede, por tanto, estimar la pretensión deducida, sin hacer especial condena en las costas de este proceso, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes del mismo, según el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que cada uno de los litigantes abonará las causadas por ellos y las comunes lo serán por iguales partes.

**VIII.-** De conformidad con lo prevenido en los artículos 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 208.4 de la Ley 1/2.000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la doctrina de los artículos 86 y concordantes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede



comunicar a los interesados, mediante entrega de copia de esta resolución debidamente autenticada, que no es firme y que contra la misma cabe interponer recurso de casación dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación hecha en legal forma, tras, en su caso, la presentación del depósito que regula la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, de modificación de la primeramente citada.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general aplicación y administrando, en nombre de S.M. el Rey, la Justicia que emana del Pueblo Español,

## **FALLAMOS**

Que estimamos la demanda presentada por el Procurador de los Tribunales don Javier Stampa Santiago, en la representación procesal que tiene acreditada en autos, contra el Acuerdo de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad de Servicios Funerarios SERFUNLE de fecha treinta y uno de enero de dos mil doce por el que se aprueba la modificación de la naturaleza jurídica de los precios públicos, pasando a ser precios privados, que regirán para el ejercicio dos mil doce, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de León de siete de febrero de dos mil doce, y lo anulamos, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico. Todo ello, sin hacer especial condena en las costas del proceso, por lo que cada uno de los litigantes abonará las causadas por ellos y las comunes lo serán por iguales partes.

Hágase saber a los interesados, mediante entrega de copia de esta resolución debidamente autenticada, que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer recurso de casación dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación hecha en legal forma, previa constitución, en su caso, del depósito correspondiente.

Firme que sea esta sentencia, publíquese con arreglo a derecho en el Boletín Oficial de la Provincia de León.

Así, por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



**PUBLICACIÓN.-** La anterior resolución fue leída y publicada, el día de su fecha, por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, don Agustín Picón Palacio, estando constituido el Tribunal en audiencia pública. Doy fe.

**NOTA.-** Véase el Libro Registro de Resoluciones en el folio 504.

**NOTA.-** Queda unido testimonio de la sentencia en los autos originales. Doy fe.