



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 6 / 2 0 2 0

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por la Concejala del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura por delegación del Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno Municipal, adoptado en sesión de 29 de julio de 2016, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito n.º 2016/02, para el pago de determinadas facturas correspondientes al servicio de saneamiento municipal (EXP. 40/2020 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado mediante escrito de 29 de enero de 2020 y con Registro de Entrada en este Consejo el 5 de febrero, por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, a través de delegación, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio a fin de declarar la nulidad del Acuerdo del Pleno Municipal, adoptado en sesión de 29 de julio de 2016, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito n.º 2016/02, para el pago, entre otras, de las facturas de mayo a noviembre de 2014 del Servicio de Saneamiento prestado por (...).

La legitimación del Alcalde, si bien en este caso a través de la Concejala del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura por delegación de aquél en virtud de Decreto 29036/2019, de 26 de junio, para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Además, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

2. Tal y como se manifestó con anterioridad, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

La revisión de oficio del Acuerdo referido se insta por la propia Administración con fundamento en las causas previstas en las letras e) y f) del art. 47.1 LPACAP, esto es, que se trate de actos 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, y que se trate de un acto expreso o presunto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

3. La tramitación de este procedimiento fue iniciada por la propia Administración, por lo que el procedimiento está sometido al plazo de caducidad de seis meses establecido en el art. 106.5 LPACAP.

4. A la tramitación del procedimiento en que se aprueba el presente dictamen le resultó de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado RD se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a este procedimiento consultivo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de

crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

5. Del procedimiento se deduce que contra la inactividad de la Administración para la ejecución del Acuerdo mencionado cuya declaración de nulidad se pretende a través de la revisión de oficio, se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo por parte de la empresa referida, que se sigue ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Las Palmas de Gran Canaria de Santa Cruz de Tenerife (procedimiento ordinario 169/2018), sin que le conste a este Consejo Consultivo que haya recaído Sentencia firme sobre este asunto.

II

1. El objeto de la revisión de oficio cuyo procedimiento nos ocupa viene dado, tal y como se ha señalado ya, por el Acuerdo del Pleno Municipal, adoptado en sesión de 29 de julio de 2016, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito n.º 2016/02, para el pago, entre otras, de las facturas de mayo a noviembre de 2014 del Servicio de Saneamiento prestado por (...).

2. En el procedimiento de revisión de oficio constan los siguientes antecedentes:

- El Pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, en sesión celebrada el 30 de julio de 1992, acordó *«unificar la gestión de todos los servicios públicos municipales relativos al agua: captación y producción, tratamiento, almacenamiento, distribución y abastecimiento domiciliario de agua potable; desagüe, alcantarillado, depuración y vertido de aguas residuales»*.

Asimismo, se adoptó el acuerdo de *«Modificar el sistema de gestión de todos los servicios públicos municipales relativos al agua, pasando a la forma de gestión indirecta mediante una empresa de economía mixta, en cuyo capital participe el Ayuntamiento. Decidir que dicha empresa sea (...), si bien modificando sus Estatutos a fin de ampliar su capital social y permitir la participación hasta el 66% de su capital social, como máximo, de la entidad o entidades privadas que resulten adjudicatarias del oportuno concurso convocado con arreglo a las vigentes normas administrativas»*.

- Como consecuencia de lo anterior, se aprobó por el Ayuntamiento-Pleno, en sesión celebrada el 9 de septiembre de 1992, el Pliego de Condiciones administrativas del concurso público de méritos para la selección de los adquirentes de acciones de la Empresa (...), publicado en el BOP de Las Palmas n.º 115, de 23 de septiembre de 1992.

En el art. 1.1 del Pliego se recoge:

«El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria ha acordado gestionar los servicios públicos municipales de captación y producción; tratamiento, abastecimiento y depuración de agua, por el modo de Sociedad de Economía Mixta, y forma de sociedad anónima con una duración de 50 años».

Por su parte, contempla el art. 2 del citado Pliego que la Sociedad de Economía mixta gestiona los servicios municipales de:

«a) Abastecimiento de agua potable (...);

b) Alcantarillado, gestionando los sistemas de recogida y transportes actuales, así como los que se vayan construyendo en el futuro. Las condiciones técnicas y económicas para la asunción efectiva de estas competencias se establecerán mediante un convenio entre la Corporación Municipal y (...);

c) En cuanto a la gestión de las Estaciones depuradoras (...).».

Y regula el artículo 4 del Pliego, apartado 2, los derechos de la Sociedad de Economía Mixta, entre los que se establece en la letra a) *«Percibir la remuneración correspondiente por la prestación de los servicios a través de las tarifas de las tasas o de los precios públicos vigentes en cada momento».*

En esta línea, dispone el art. 8 del Pliego:

«1. De conformidad con lo establecido en el artículo 4.2, la retribución de la Sociedad de Economía Mixta, por la prestación de los servicios que gestiona, consistirá en el cobro a los usuarios de las tarifas de las tasas o precios públicos aprobados para los servicios objeto de este Concurso y cuantas otras contraprestaciones le correspondan por las actividades mercantiles que realice.

2. Las tarifas establecidas se revisarán, siempre previa solicitud de la Sociedad de Economía Mixta, supeditada a la concurrencia de las circunstancias que se expresan en los dos artículos siguientes».

- En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 1.1 y 2.b) del Pliego de Condiciones que rigió el concurso para la selección de los accionistas de la Empresa (...), el 16 de

febrero de 1998 se formaliza contrato administrativo entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y (...) por el que se establecen las condiciones por las que habrá de regirse la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.

- El 10 de noviembre de 1998, se formaliza Convenio entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la Empresa (...) complementario o aclaratorio del Contrato para la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria concertado entre ambas partes el 16 de febrero de 1998, a efectos de que (...) limite el pago de su facturación por la prestación del servicio de Saneamiento al resultado de prorratear mensualmente la cantidad de 537.523.200 ptas./año, incluido IGIC, durante el ejercicio 1998, si bien sería objeto de regularización bimestralmente, esto es, cuando se completara el ciclo de facturación (cláusula segunda) añadiéndose que la mencionada contraprestación económica (30 Ptas./m³) sería objeto de revisión anual mediante la aplicación de las correspondientes formulas polinómicas oportunamente acordadas (cláusula tercera). Esto se aplicaría también a los ejercicios sucesivos mientras la Corporación afrontara el pago del mismo con cargo a sus presupuestos.

- Por Sentencia de 29 de enero de 2016, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...) y reconoce el derecho de la recurrente a cobrar del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria las facturas de enero de 2013 a abril de 2014 por los servicios de saneamiento prestados bajo el contrato de 16 de febrero de 1998, por un importe total de 6.635.856,91 euros, más los intereses de demora.

- El Pleno Municipal adoptó acuerdo en sesión celebrada el 29 de julio de 2016, por el que se aprobó reconocimiento extrajudicial de crédito para el pago de las facturas correspondientes a dicha sentencia, incluyendo además las facturas de mayo a noviembre de 2014 del servicio de saneamiento.

- El 17 de noviembre de 2016 desde la intervención general se requirió al centro gestor en orden a la regularización de la facturación, aplicando el precio de metro cúbico de agua suministrada, esto es, 0,18 euros, por las facturas que se devolvían al efecto, al apreciar que se había actualizado en la certificación que se adjuntaba a la factura, suscrita por el Jefe de la Unidad Técnica de Aguas, el precio del metro cúbico de agua con arreglo al IPC, siguiendo el mismo criterio de actualización que el

importe máximo anual fijado como contraprestación económica, que no era el que resultaba de aplicación a la revisión del precio/m³ de agua suministrada sin que constara *«Acuerdo alguno adoptado por órgano competente en relación con la revisión del precio del metro cúbico de agua, ni para determinar la fórmula polinómica a aplicar ni para la revisión de precios en sí misma»*.

- El 16 de diciembre de 2016, la Directora General de la Asesoría Jurídica emite informe *«sobre los reparos expresados por la Intervención General en el informe de fecha 17 de noviembre de 2016 con relación a la tramitación de las facturas del contrato para la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales»*, con las siguientes conclusiones:

«Según lo expuesto, esta Letrada informa favorablemente a la interpretación que ha hecho la Interventora General en su informe de referencia a la hora de interpretar el Convenio Aclaratorio del Contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y (...)».

- El 12 de julio de 2017, se devuelve al Órgano Económico-Financiero el expediente relativo al Mandamiento de Pago correspondiente al reconocimiento extrajudicial de créditos (referido en el antecedente quinto) de las facturas presentadas por (...), periodo de mayo a noviembre de 2014, ambos inclusive, derivadas del *«Contrato para la Gestión de los Servicios Públicos Municipales de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Ciudad de las Palmas de Gran Canaria»* dado que se continuaba sin atender el requerimiento efectuado por la Intervención al que se ha referido en el precedente antecedente séptimo, *«quedando la fiscalización pendiente a resultas de la documentación que se aporte por el Centro gestor al objeto de concretar las actuaciones que deben llevarse a cabo, pudiendo resultar necesario la revisión de los actos acordados en orden al reconocimiento y liquidación de la obligación»*.

- El 10 de octubre de 2017 se remitió de nuevo expediente de Mandamiento de Pago de la obligación reconocida correspondiente al periodo de mayo a noviembre de 2014, por la gestión del servicio de Saneamiento, al objeto de su fiscalización.

- El 19 de octubre de 2017, se requiere por la Intervención al Centro gestor actuaciones relativas a la regularización de facturas del servicio de saneamiento que, en su caso, haya tramitado frente a la entidad concesionaria, (...), en cuanto pudiera tener incidencia en la fiscalización del mandamiento de pago señalado.

- En la misma fecha el Centro gestor remite copia de expediente de «Regularización de facturas pendientes de abono del contrato de gestión de los Servicios Públicos Municipales de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, correspondientes a los ejercicios de 2014, 2015, 2016 y 2017».

- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 7 de diciembre de 2017 se aprueba la fórmula polinómica que sirva de base para la regularización de la retribución económica del contrato de gestión de los servicios de saneamiento y depuración en Las Palmas de Gran Canaria, a efectos de la revisión del precio unitario del servicio.

- El 11 de julio de 2019, el órgano de gestión económico-financiera del Ayuntamiento requiere a la Unidad Técnica de Aguas información sobre si se ha tramitado expediente de revisión de oficio de las obligaciones reconocidas correspondientes a los meses de mayo a noviembre de 2014, petición que reitera mediante escrito de fecha 8 de agosto de 2019.

III

En relación con la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, ésta ha sido conforme a la normativa aplicable, constando los siguientes actos:

- Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 25 de octubre de 2019, se inicia procedimiento de revisión de oficio para que se declare la nulidad parcial de pleno derecho del Acuerdo del Pleno Municipal, adoptado en sesión celebrada el 29 de julio de 2016, por el que se aprobó reconocimiento extrajudicial de créditos n.º 2016/02 para el pago, entre otras, de las facturas de mayo a noviembre de 2014 del servicio de saneamiento.

- Comunicado el inicio del procedimiento a la empresa, se da traslado a la misma para vista del expediente y formular alegaciones mediante escrito de fecha 12 de noviembre de 2019.

- El 21 de noviembre de 2019 comparece ante el instructor la representación de la empresa, a la que se hace entrega de copia del expediente en formato digital.

- El 28 de noviembre de 2019 la empresa presenta escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que no es precisa la práctica de más prueba que la obrante en el expediente administrativo.

- El 23 de enero de 2020 se dicta Propuesta de Resolución (en forma de «*Informe Propuesta de Acuerdo*») que es remitida a este Consejo para la emisión del preceptivo dictamen.

IV

1. La revisión de oficio instada por la Administración, como se ha señalado, tiene por objeto declarar la nulidad parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria adoptado en sesión celebrada el día 29 de julio de 2016, por el que se aprobó, entre otros acuerdos, el reconocimiento extrajudicial de crédito para el pago de las facturas de mayo a noviembre de 2014 del servicio de saneamiento. Es parcial en cuanto a que sólo afecta a los créditos de mayo a noviembre de 2014, pues los referidos a enero de 2013 a abril de 2014 se pagan en ejecución de sentencia.

2. Tal y como se expuso con anterioridad consta en el procedimiento que contra la inactividad de la Administración en solicitud de la ejecución del Acuerdo mencionado cuya declaración de nulidad se pretende, se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo por parte de la empresa (...) ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Las Palmas de Gran Canaria (procedimiento ordinario 169/2018), sin que se tenga conocimiento de que hasta la fecha haya recaído Sentencia firme. La existencia de dicho procedimiento se puso de manifiesto por la empresa (...) en su escrito de alegaciones, y se dio cumplida respuesta a la misma por la Administración en la Propuesta de Resolución.

En efecto, alude en sus alegaciones (...) a que el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado cuando se está tramitando Procedimiento reseñado en reclamación de la facturación que se pretende revisar.

Ante la alegación presentada y la respuesta de la Administración, este Consejo Consultivo, mediante oficio de 1 de junio de 2020, de la Presidencia de la Sección I, tras reunión celebrada en tal fecha, acordó del órgano solicitante del dictamen, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio):

«1. Requerir de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa, relativa al Procedimiento Ordinario n.º 169/2018, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Las Palmas de Gran Canaria:

- *Se remita demanda presentada y que dio origen a la incoación del procedimiento y contestación a la misma.*

- *Se informe sobre el estado actual de dicho procedimiento, y en su caso, si ha recaído fallo sobre el mismo, en cuyo caso deberá ser remitida igualmente, o hay fecha prevista ya señalada».*

Asimismo, se acordó suspender el plazo de emisión del dictamen solicitado por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del citado Reglamento, a los efectos de cumplimentar el antedicho trámite, que deberá realizarse con la mayor celeridad posible.

Pues bien, tal documentación fue remitida a este Consejo el 7 de junio de 2020, con fecha de Registro de Entrada de 10 de junio de 2020.

Asimismo, se constata en la documentación remitida que la empresa demandante solicitó al Juzgado ampliación de la demanda con el fin de incluir el Acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio, a lo que se opuso la Administración demandada, lo que ha sido desestimado mediante Auto.

Por lo anteriormente expuesto, tenemos que referirnos a una cuestión preliminar antes de analizar el fondo de asunto planteado, cual es la posible aplicación de la excepción de litispendencia ante la concurrencia del proceso judicial con la tramitación simultánea de un procedimiento administrativo de revisión de oficio que podría tener incidencia directa en aquél.

Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado en diversas ocasiones, teniendo bien presente las múltiples y variables situaciones en las que se puede encontrar un acto administrativo a revisar, puesto que la solución a la existencia o no de litispendencia no puede ser general sino tras un análisis de cada caso.

La litispendencia exige identidad de sus tres elementos determinantes, a saber: el objeto, la causa petendi y las partes, o al menos, que sean esencialmente iguales como ya señalábamos, entre otros, en el Dictamen 72/2017, de 8 de marzo: *«(...) En definitiva, la litispendencia, con sus tres elementos determinantes (objeto, causa petendi y partes) idénticos o esencialmente iguales, puede ser alegada y ha de prosperar respecto a la revisión cuando conste acreditadamente su existencia, singularmente cuando sobre la legalidad de una disposición a revisar, en este caso además de oficio, penda la resolución de un proceso contencioso en el que, como parte, figure la Administración que la dictó, siendo competente por ello para*

revisarla en su caso, y que defiende su validez ante el órgano judicial actuante". Además, en el mencionado Dictamen 129/2004, de 29 de julio (relativo, justamente, a una consulta gubernativa acerca de esta específica cuestión), este Consejo tuvo ocasión de recordar lo que a continuación se expone: "1. La presente consulta parte de la doctrina sostenida por el Consejo de Estado y recogida en el Dictamen de este Consejo Consultivo 113/2001, a tenor de la cual la concurrencia de procesos judiciales simultáneos con el procedimiento administrativo de revisión de oficio determina la extensión de la excepción de litispendencia a dichos procedimientos de revisión cuando el objeto sea coincidente"».

En el Dictamen 305/2017, de 12 de septiembre, emitido en un procedimiento similar a éste sobre revisión de oficio de un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de un Ayuntamiento y en el que existía igualmente un procedimiento judicial pendiente, concluíamos que *«la litispendencia puede ser alegada y debe prosperar en los procedimientos de revisión de oficio siempre que resulte acreditado que sobre el mismo asunto, esto es, sobre la nulidad del acto cuya revisión de oficio se pretende, se halle pendiente la resolución de un proceso ante los tribunales de justicia competentes (DDCC 113/2001, 129/2004 y 205/2010, entre otros). Pues bien, teniendo en cuenta el objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa interesada, ya expuesto anteriormente, resulta evidente que el mismo no tiene el mismo objeto que el presente procedimiento administrativo revisor, lo que implica que se pueda afirmar que no concurre tal excepción».*

En el presente caso se observa que la empresa ha acudido a la vía judicial no para que se prive de validez al Acuerdo objeto de la revisión de oficio, sino para todo lo contrario puesto que solicita que el mismo se cumpla y se proceda a llevar a cabo lo acordado, lo que nos lleva a concluir aplicando la doctrina expuesta al presente procedimiento que con tal proceso judicial no se está poniendo en cuestión la legalidad del Acuerdo que se pretende revisar, sino muy al contrario se basa en la misma, motivo este por el que no cabe en este procedimiento concluir que concurra la excepción de litispendencia.

3. Igualmente, se desprende de la documentación remitida a este Organismo que mediante escrito de fecha 5 de marzo de 2020 presentado en el procedimiento judicial que se sigue se solicitó por la empresa demandante, con base en que se había aprobado Acuerdo de inicio de revisión de oficio por parte del pleno del Ayuntamiento, y que *«a la vista de dicha circunstancia, el fallo de estos autos pasa necesaria y primeramente por comprobar si en efecto tal reconocimiento*

extrajudicial de créditos se declara o no nulo de pleno derecho», suspensión del procedimiento por «prejudicialidad» del proceso hasta que se resuelva sobre la revisión de oficio incoada, al amparo del art. 42 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. A dicha petición se ha opuesto la Administración, mediante escrito de 11 de mayo estando dicha pretensión en estos momentos pendiente de resolver por el Juzgado.

Entiende este Organismo que no obstante, precisamente por ello, ha de resolver la Administración el procedimiento que nos ocupa, que, se reitera, no ha sido objeto en cuanto al fondo del asunto de sustanciación alguna de procedimiento judicial sin perjuicio de señalar que en el caso de que recayera Resolución en el procedimiento judicial en marcha con anterioridad a finalización del procedimiento de revisión de oficio por la Administración y aquélla deviniera firme, al cumplimiento de la misma habría de estarse.

4. Cuestión distinta, planteada igualmente en las alegaciones presentadas en el procedimiento de revisión por la empresa, es que la Administración parta de una premisa que ha sido invalidada por sentencia judicial firme, con lo cual iría en contra de la obligación constitucional de cumplir las resoluciones judiciales, por inválida según sentencia judicial firme, en referencia a la Sentencia n.º 28/2016, de 29 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Las Palmas (sentencia que es firme a no haber recurrido ese Ayuntamiento). A ello se responde en la Propuesta de Resolución que se trata de procedimientos de naturaleza distinta puesto que en el que se está sustanciando se reclama contra la inactividad de la Administración en el pago, solicitando al empresa demandante el cumplimiento del Acuerdo del Pleno referido, mientras que en el procedimiento anterior se entraba a debatir sobre las facturas en sí y en el que se sigue, por la modalidad de procedimiento, y no se entraría a discutir el fondo de la cuestión que deriva del presente procedimiento de revisión.

De la documentación remitida a que se ha hecho anteriormente mención, se deriva que, efectivamente, la demanda de (...) que ha dado lugar al procedimiento ordinario 169/2018 se interpuso por inactividad de la Administración y que se solicita ejecutar el Acuerdo referido al pago de las facturas de determinados meses, Acuerdo que ahora es objeto de revisión de oficio mientras que el procedimiento en que recayó la sentencia mencionada por la empresa se debatía sobre el impago de determinadas facturas -de otro periodo distinto-, sin que existiera Acuerdo previo

formalmente adoptado al respecto por el Pleno del Ayuntamiento, entrándose a debatir, en este, sobre si se debía o no proceder a su abono conforme a las pretensiones formuladas en la demanda y a la oposición a las mismas formuladas por la Administración demandada en su contestación a la demanda y en la que además, por los términos de la Sentencia recaída en el otro procedimiento, parece que no se alegó la posible existencia de motivos de nulidad.

5. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, y tal y como se ha señalado en los antecedentes, en virtud del informe de intervención de 26 de octubre de 2017 -y previamente, el 17 de noviembre de 2016-, donde se propone la posibilidad de revisar de oficio el acuerdo que nos ocupa en cuanto al reconocimiento extrajudicial de crédito para el pago de las facturas de mayo a noviembre de 2014, la Propuesta de Resolución viene a sustentar la nulidad de aquel acuerdo en dos motivos, manifestando a ambos oposición la empresa (...).

Así, por un lado, se afirma en la Propuesta de Resolución que el Acuerdo resulta nulo por concurrir la causa prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP, pues se trata de un acto *«dictado 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»* y por otro lado que concurre la causa prevista en la letra f) de mencionado art. 47.1 LPACAP, esto es, tratarse un acto *«expreso o presunto contrario al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición»*.

Coincidimos con la Administración en la concurrencia de dicha causa de nulidad, puesto que, efectivamente, tal y como se señala en la Propuesta de Resolución, el convenio formalizado el 10 de noviembre de 1.998 entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y (...) complementario o aclaratorio del contrato para la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales, prevé en su estipulación tercera que la contraprestación económica (30 ptas./m³) será objeto de revisión anual mediante la aplicación de las correspondientes fórmulas polinómicas oportunamente acordadas, y sin perjuicio del límite fijado en la cláusula precedente de 537.523.200 ptas./año, revisado anualmente con arreglo al IPC.

Es decir, que si bien la cantidad de 537.523.200 pts., actualizada anualmente al IPC, constituye el límite máximo anual del contrato, sin embargo, distinto es el pago del servicio prestado cuyo precio de facturación será el de la prestación económica

por m3, que está fijado en 30 pts./m3 multiplicado por un número que es resultado de una fórmula polinómica que habrá de aprobarse previamente en las revisiones anuales.

Así se establece con claridad en la cláusula 2 del contrato, que versa sobre las «CONDICIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SANEAMIENTO» y remite al «INFORME PROPUESTA PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE SANEAMIENTO y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA» (en adelante IP97), que se incorpora al contrato y donde resulta de aplicación el apartado 111 del mismo, denominado «CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA POR LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SANEAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA», que dispone literalmente lo siguiente:

«La contraprestación económica por la gestión del servicio público de saneamiento en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria, será de treinta pesetas (30 Ptas.) por metro cúbico (m3), medido o estimado de agua suministrada, bien desde la red de suministro municipal de agua potable, conforme a los volúmenes facturados por la empresa o entidad suministradora, bien desde cualquier otra fuente de suministro cuando se disponga de datos suficientes, incluso estimados, para su imputación. El citado importe de 30 ptas/m3 será revisable según la siguiente fórmula (...).».

$$P_f = p_o (0.10 + 0.55 \frac{M_f}{M_o} + 0.05 \frac{E_f}{E_o} + 0.30 \frac{F_f}{F_o})$$

Donde p_o es 30 (pts.),

multiplicado por una fórmula:

$$(0.10 + 0.55 \frac{M_f}{M_o} + 0.05 \frac{E_f}{E_o} + 0.30 \frac{F_f}{F_o})$$

cuyo coeficiente no puede ser inferior a la unidad, y el resultante de todo ello será igual o inferior al precio máximo anual.

Así, el resultado de la facturación calculada así no superará el máximo establecido en la cláusula segunda del convenio, esto es, 537.523.200 pts., actualizada anualmente al IPC.

No obstante, incluso así, el propio contrato prevé en su cláusula 9: «*SUFICIENCIA ECONÓMICA DE LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO*», «9.2 *En el supuesto de que durante el tiempo de duración de la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración el importe de la tarifa correspondiente fuera por causas debidamente justificadas y en ningún caso imputables a (...) insuficiente para cubrir los conceptos que se indican en el ordinal anterior, la parte no financiada directamente mediante los ingresos por tarifas se cubrirá a través de una subvención con cargo a los Presupuestos de la Corporación. Igualmente, de existir diferencias entre la tarifa propuesta por el Ayuntamiento y la definitivamente aprobada por el órgano administrativo encargado de la aprobación definitiva de las tarifas, el Ayuntamiento adoptará de acuerdo con (...) las medidas oportunas para garantizar el equilibrio económico y razonable retribución por la gestión del servicio*».

Pues bien, sentados estos precedentes, en el acuerdo de reconocimiento de los créditos de mayo a noviembre de 2014 entendemos, como se ha señalado, que concurre el vicio de nulidad que sustenta la Administración, pues la aprobación del reconocimiento extrajudicial de créditos se tramitó sin procedimiento alguno cuando el mismo estaba acordado en documentos que vinculaban a ambas partes, puesto que para el cálculo de las cantidades contenidas en las facturas en cuestión no se aplicó ni fórmula polinómica alguna al importe de base, precio del metro cúbico -30 ptas. inicialmente, 0,18 euros se señala en las facturas-, ni se tuvo en cuenta el consumo real, o estimado, de los usuarios, ni tampoco se procedió a la revisión del precio a aplicar ese año, según lo pactado, dado que se aplica el IPC por la empresa, cuando tal cosa estaba prevista para el límite máximo acordado.

En efecto, figura que no se produjo la adopción de acuerdo alguno en orden a la materialización de una concreta cuantía derivada de una fórmula polinómica. Tal fórmula fue aprobada con posterioridad por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad el 7 de diciembre de 2017, motivo por el cual el acuerdo adoptado por el Pleno incurre en el mencionado vicio de nulidad radical, al aplicarse de facto un índice de actualización, el IPC (Índice de Precios de Consumo), como fórmula para la revisión del precio unitario del metro cúbico de agua suministrada, cuando, como se ha indicado el IPC es la fórmula de actualización anual del máximo anual del contrato, pero para la actualización de la facturación el criterio es otro: la fórmula polinómica previamente acordada para la determinación del precio.

Por lo demás, como trámites previos a la aprobación del Acuerdo por el pleno figuran los expedientes correspondientes a cada una de las facturas a que el Acuerdo

se refiere en las que por la empresa (...) no se hace constar *el metro cúbico (m3), medido o estimado de agua suministrada, bien desde la red de suministro municipal de agua potable, conforme a los volúmenes facturados, bien desde cualquier otra fuente de suministro cuando se disponga de datos suficientes, incluso estimados, ni tampoco figuran informes preceptivos al respecto.*

Por su parte, (...) defiende que la inexistencia de aprobación de la fórmula polinómica no constituiría una falta *«total y absoluta del procedimiento legalmente establecido»*, pues ésta ha de referirse al expediente del concreto acto sometido a revisión, siendo así que el reconocimiento extrajudicial de créditos n.º 2016/02 fue objeto de la debida tramitación previa a su aprobación en Pleno Municipal.

Más, como se ha explicado, a la luz del contrato, tal tramitación previa no se realizó conforme al procedimiento exigido para obtener el precio de facturación, dado que la facturación no se realizó como estaba acordada -por metro cúbico medio o estimado de agua-, al menos no figura así en los documentos que sirvieron de base al Acuerdo adoptado no constando, tampoco, acuerdo del órgano competente señalando la cuantía derivada de la correcta aplicación de lo acordado, llegándose a unas cifras que, por ende, no son conformes a Derecho, por haber debido obtenerse como resultado a la previa aprobación de la fórmula polinómica en virtud de la que habrían de calcularse.

Asimismo, (...) refuta que la revisión de oficio iniciada se basa en una premisa equivocada, por inválida según sentencia judicial firme, de manera que los pagos del servicio de saneamiento con cargo a presupuestos municipales, se realizan por una cuantía monetaria independiente del volumen de agua saneado, y dicho importe no es un límite máximo, sino que es una cantidad fija -que por lo tanto no necesita de actualizaciones de los precios unitarios sino que ha bastado con su actualización periódica al Índice de Precios al Consumo- como montante a tanto alzado que es.

Más, como bien señala la Administración, frente a lo manifestado por (...), la Sentencia, además de pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en la demanda y en la contestación por parte de la Administración, se refiere a un periodo de facturación concreto, y ha de cumplirse en sus propios términos, sin que en las facturaciones que no son objeto de la Sentencia (en cuyo análisis no procede entrar dado que es ejecutable por ser firme), el establecimiento de la cuantía máxima en el convenio complementario o aclaratorio del Contrato para la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales, no sólo no es

que sea incompatible con la fijación del precio por metro cúbico y su necesaria actualización mediante fórmula polinómica, sino que es complementaria. El precio total anual máximo (actualizable al IPC) es una cosa y la facturación efectiva actualizable conforme a la fórmula polinómica es otra; no pudiendo el total anual superar el límite máximo previsto en el contrato (575.523.200 pts. actualizado cada año al IPC).

De ello deriva, igualmente, la concurrencia de la causa de nulidad de la letra f) del art. 47.1 LPACAP, al tratarse el Acuerdo de un acto que no es conforme a derecho, en virtud del que se han produce una adquisición de facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición, ya que para abonar el precio por metro cúbico objeto de reconocimiento extrajudicial de créditos, se ha adquirido el derecho por parte de la empresa a un incremento del precio por metro cúbico que no le corresponde, conforme a IPC, que no se ajusta a lo acordado en el convenio suscrito, ni en acuerdo contractual alguno y ni tan siquiera de la propia interpretación de las condiciones económicas del contrato, produciéndose un incremento en las obligaciones reconocidas por la Administración a favor de la entidad concesionaria que no resultan conformes al contrato perfeccionado.

A mayor abundamiento, parece resultar de la documentación remitida y en concreto, de la relativa al expediente tramitado para la regularización de las facturas pendientes de abono correspondientes a los ejercicios económicos de 2014, 2015, 2016 y 2017 que la facturación correspondiente a los meses de mayo de 2014 a noviembre de dicho año superaría a la que le correspondería si se aplicara el precio sobre los metros cúbicos estimados, aplicando el precio unitario pactado en su día - sin tener en cuenta la fórmula polinómica- puesto que en mayo el importe habría ascendido a la cantidad de 327.301,17 euros, en junio 348.225,23 euros, en julio 321.971,15 euros, agosto 335.547,53 euros, septiembre 309.278,88 euros, octubre 320.956,02 euros y noviembre de 2014, 313.466,94 euros, siendo que la facturación cuyo reconocimiento de crédito fue aprobada por el Acuerdo, ascendió a una cantidad mensual de 415.700,10 euros (414.456,72 euros al que se suma 1.243,38 euros en concepto de actualización de precios según el IPC), como figuraba en las facturas que sirvieron de base para el mismo, y por tanto muy superior pudiendo generar un beneficio indebido para la empresa y un quebrando para los fondos públicos sin base alguna para ello.

6. Por lo demás, no observamos la concurrencia en el presente caso de límite alguno a la revisión de oficio de los previstos en el art. 110 LPACAP, y así, aunque

podiera parecer que ha transcurrido un tiempo excesivo -(...) hace referencia a ello-, debemos señalar que a pesar de tratarse de facturación correspondiente al 2014 (por tanto, con más de 6 años de antigüedad) se han practicado diversas actuaciones desde ese momento sin que se pueda afirmar que haya existido inactividad o mala fe por parte de la Corporación, y entre otras un procedimiento judicial que aunque referido a otras facturas, en el mismo se intentó incluir las del periodo a que se refiere el reconocimiento extrajudicial llevado a cabo, el Acuerdo del Pleno que es el que ahora se pretende revisar, un expediente de regularización de las facturas en el que la interesada presentó alegaciones, y la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

7. De todo lo expuesto, cabe concluir que concurren en el Acuerdo del Pleno Municipal, adoptado en sesión de 29 de julio de 2016, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito n.º 2016/02, para el pago, entre otras, de las facturas de mayo a noviembre de 2014 del Servicio de Saneamiento prestado por (...), las causas de nulidad señaladas en la Propuesta de Resolución y que es conforme a Derecho la revisión de oficio pretendida por la Administración.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno Municipal, adoptado en sesión de 29 de julio de 2016, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito n.º 2016/02, para el pago, entre otras, de las facturas de mayo a noviembre de 2014 del Servicio de Saneamiento.