



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 4 8 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de noviembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Acuerdo resolutorio del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por la (...), por los perjuicios económicos ocasionados a consecuencia de la actuación administrativa del Ayuntamiento (EXP. 411/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado el 10 de octubre de 2022 (R.E. en el Consejo Consultivo de Canarias 19 de octubre de 2022) por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Acuerdo resolutorio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los perjuicios económicos derivados de los sobrecostes asociados a los transportes del lodo fuera del Término Municipal de Las Palmas de Gran Canaria y a las tasas de prestación servicios de tratamiento de residuos (lodos), generados en el ámbito de ejecución del contrato administrativo por el que la reclamante (...) gestiona los servicios públicos municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, correspondientes al periodo que comprende desde diciembre de 2017 a julio de 2021.

2. En lo que se refiere a la preceptividad del presente Dictamen, es necesario manifestar, en primer lugar, que la cuantía de la indemnización que se solicita en este procedimiento asciende a la cantidad de 7.385.445,69 euros. Esta cuantía determina la preceptividad de la solicitud del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo según el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de

* Ponente: Sra. de León Marrero.

junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), habiendo sido remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias.

4. Ha de recordarse igualmente, lo que ha venido manifestando este Consejo Consultivo desde hace muchos años, por ejemplo, en el Dictamen 235/2009, de 25 de mayo, acerca del ámbito de actuación de este Consejo en relación con la responsabilidad patrimonial contractual de las Administraciones Públicas, doctrina ésta que se mantiene en la actualidad, señalándose en dicho Dictamen que:

«Este asunto, al igual que se ha señalado en otros Dictámenes de este Organismo, como por ejemplo el reciente Dictamen 172/2009, de 20 de abril, concierne a una reclamación de responsabilidad de naturaleza contractual, no extracontractual. Esta naturaleza de la reclamación no es óbice para la preceptividad del Dictamen y consiguiente necesidad de solicitarlo, porque el art. 11.1.D.e) de la Ley del Consejo Consultivo dispone la preceptividad del Dictamen en las “reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial”, sin distinguir si esta responsabilidad patrimonial es de origen contractual o extracontractual.

Como donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir, ha de considerarse que el precepto legal antes mencionado abarca tanto las reclamaciones de uno y otro origen; y así se ha entendido por el Consejo de Estado cuya Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en su art. 12.13 dispone igualmente la preceptividad del Dictamen en todos los procedimientos de reclamación a la Administración de indemnización de daños y perjuicios (en cuantía superior a 6.000), sin distinguir entre las de origen contractual o extracontractual (véanse por todos los Dictámenes del Consejo de Estado 1093/1991, de 3 de octubre de 1991 y 3114/2002, de 30 de enero de 2003)», doctrina de aplicación al presente asunto.

5. En el procedimiento incoado, la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del contrato administrativo suscrito con la referida Corporación Local.

También están legitimados el Ayuntamiento de Santa Brígida y el ente administrativo del Puerto de la Luz de Las Palmas de Gran Canaria, pues, como se verá, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria estima parcialmente la reclamación efectuada, al considerar, siguiendo el parecer de la Intervención General de dicha Corporación, que parte de la indemnización la deben asumir ambas entidades, al ser las generadoras de algunos de los gastos ocasionados por el tratamiento de los residuos referidos.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como Administración contratante de la gestión del servicio público del que se deriva el daño reclamado.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada. (art. 32.2 LRJSP).

7. El presente procedimiento tiene por objeto un manifiesto daño continuado que se ha ido produciendo durante la normal ejecución del contrato, tanto en lo que se refiere a los sobrecostos derivados del propio traslado de residuos (lodo), como, especialmente, a medida que se iba devengando, la tasa cuyo pago se le exigió indebidamente, como se hará referencia posteriormente. En este caso, la interesada presentó diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial desde el 1 de diciembre de 2017 hasta el 31 de julio de 2022, que el Ayuntamiento de facto ha acumulado. Pues bien, todo ello permite considerar que el procedimiento se ha iniciado dentro del plazo de un año desde la determinación final del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, máxime, si se tiene en cuenta que se fueron presentando reclamaciones, casi mensualmente, a medida que se iban generando los daños.

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio. En el presente supuesto, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tan excesiva dilación. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

1. En lo que respecta a los antecedentes de hecho, se ha de partir, primeramente, de los expuestos en la Propuesta de Acuerdo resolutorio objeto de este Dictamen, y que constan en el expediente:

«En julio de 1997 y revisado en octubre siguiente, se emite propuesta para la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.

El 16 de febrero de 1998, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la (...), formalizan un contrato público en virtud del cual se concede a dicha entidad mercantil, la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, estableciéndose en su clausulado que dicha gestión se llevaría a cabo de conformidad con lo dispuesto en el mismo y en el informe propuesta para la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria (IP 97), anexo al mismo, que establece que para el vertido de los fangos deshidratados se considera el complejo ambiental del Salto del Negro, añadiendo que no se considera canon del vertido para los fangos al no estar establecido; y por otra parte, en el mismo informe propuesta, se establece que la retirada de residuos se efectuará mediante camiones debidamente acondicionados para cada tipo de residuo, al vertedero municipal de Las Palmas de Gran Canaria, con un recorrido medio de 10 kilómetros y sin tener en consideración el canon de vertido ya que se trata de un vertido municipal.

Con fecha 14 de agosto de 2012, el Cabildo de Gran Canaria y la UTE (...), formalizaron el contrato denominado “Concesión de Obra Pública para el Acondicionamiento del (...)”. Con fecha 3 de septiembre de 2012, la UTE comienza el inicio de la explotación provisional del (...) y el Acondicionamiento de dicho complejo, el cual contempla la puesta en marcha de la Planta de Biometanización, destino futuro de los lodos procedentes de las depuradoras objeto de la concesión.

Con fecha 27 de diciembre de 2012, el Pleno del Cabildo de Gran Canaria, aprueba definitivamente el expediente “Establecimiento y ordenación de la tasa por prestación de servicios de tratamiento de residuos en los complejos ambientales de la isla de Gran Canaria y aprobación de la ordenanza fiscal correspondiente” (B.O.P. N° 8, de 16 de enero de 2013), girándose a partir de ese momento a (...), la Tasa por la prestación del servicio de tratamiento de residuos en los Complejos ambientales de la isla de Gran Canaria, a pesar de encontrarse expresamente excluida por recogerlo así el citado Informe-Propuesta. (J.-1997).

Mediante escrito con asiento registral de entrada número 17.227, de fecha 30 de enero de 2014, dirigido al Jefe de la Unidad Técnica de Aguas, (...) solicita la revisión de la tasa de depuración de aguas residuales en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria.

En el B.O.P nº 91 de 14 de julio de 2014, se publica una modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por prestación de servicios de tratamiento de residuos en los Complejos Ambientales de Gran Canaria, estableciendo la tasa en 17,215€/Tn por depósito en la planta de Biometanización y 34,746€/Tn en la celda de vertido.

El 1 de diciembre de 2014, tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, escrito de (...) con el asunto "Problemas de admisión de lodos de la EDAR de Barranco Seco en el complejo ambiental de Salto del Negro" que incluye documentación remitida a la Consejería de Medio Ambiente y Emergencia/Servicio Técnico del Cabildo de Gran Canaria, en respuesta a requerimiento formulado por la misma a dicha entidad mercantil, mediante escrito de fecha 4 de noviembre, así como informe con el título "Alternativa para tratar los lodos de depuración de Las Palmas de Gran Canaria".

El 31 de marzo de 2015, tuvo entrada en el Registro de este Ayuntamiento escrito de (...) dirigido al concejal de gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Vivienda y Aguas, al que se adjunta copia del escrito cursado a la Consejería de Medio Ambiente y Emergencias del Cabildo de Gran Canaria, en relación con el requerimiento formulado por la misma de fecha 2 de marzo, solicitando autorización para acondicionar 25 Tm de lodos en el complejo ambiental de Salto del Negro.

Estos sobrecostes no previstos en el servicio que gestiona, dan lugar a la interposición por (...) de varias reclamaciones económicas ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria desde noviembre de 2015.

Al no ser atendidas ninguna de las reclamaciones económicas presentadas, se interpone por (...) recurso contencioso-administrativo número 341/2017, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número 1, que mediante sentencia 63/2019, estima íntegramente dicho recurso reconociendo que " (...) Teniendo en cuenta los datos anteriores debe concluirse que en el presente supuesto se produjo una modificación sustancial de las condiciones del contrato inicialmente no aparecieron previstas cuando se redactaron, tanto el contrato, como el informe propuesta anexo al mismo, y en el que se calculaban los costes y la forma de gestionar los residuos procedentes del tratamiento de aguas residuales que han producido un desequilibrio económico-financiero para la entidad demandante al surgir nuevos sobre costes que no estaban previstos y eran imprevisibles al tiempo de firmarse el contrato administrativo. (...) ". Sobrecostes que según se reconoce en el fallo judicial están motivados, entre otros por " (...) a partir de octubre de 2013 (...) tuvo que hacer frente a la tasa para el tratamiento de residuos establecida en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por la prestación de servicio tratamiento de residuos los complejos Ambientales de la isla de Gran Canaria publicada en el BOP de 28 de octubre de 2013, canon cuyo pago no estaba previsto en el momento de firmarse el contrato y la propuesta la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales, por lo que también

se trata ante un hecho que modificó las condiciones económico financieras del contrato provocando un desequilibrio para la entidad actora (...) ". Esta sentencia es objeto de apelación por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera (procedimiento recurso de apelación nº 125/2019), que mediante sentencia 215/2020, de fecha 19 de marzo, confirma en su integridad la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1, y desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Como consecuencia del fallo judicial citado, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria ha abonado a (...) en fecha 31 de diciembre de 2020, la cantidad de TRES MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE EUROS CON VEINTISIETE CÉNTIMOS (3.866.357,27 €), que se corresponde con el importe total de las reclamaciones económicas interpuestas desde el 5 de noviembre de 2015 hasta el 26 de diciembre de 2017, en las cuales se solicita el reintegro, entre otros importes, de las cantidades abonadas al Cabildo de Gran Canaria, en concepto de tasas por el tratamiento de los lodos procedentes de las depuradoras de aguas residuales que gestiona (...), en los periodos comprendidos entre enero de 2013 hasta noviembre de 2017, así como la cantidad de CUATROCIENTOS DIECISÉIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO EUROS CON NOVENTA Y OCHO CÉNTIMOS (416.488,98 euros), en concepto de intereses legales; y las costas judiciales correspondientes.

A pesar de que según el fallo judicial citado, le corresponde al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, pagar los citados costes no previstos en el contrato para la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, suscrito entre ambas partes actoras, deduciéndose de manera indubitada que la mencionada obligación es permanente en el tiempo mientras se mantenga dicha situación, (...) ha continuado abonando la tasa por la prestación del servicio de tratamiento de residuos en el complejo ambiental del Salto del Negro y presentando ante esta Administración Local sendas reclamaciones económicas acompañadas de la documentación acreditativa de las cantidades que se reclaman, expedida por el órgano tributario Valora Gestión Tributaria (cartas de pago y justificantes de los mismos), correspondientes al tratamiento de los residuos tratados en dicho complejo ambiental procedentes de las depuradoras de Barranco Seco y Tamaraceite, desde el mes de diciembre de 2017 hasta el momento actual, puesto que eludir su pago supondría dejar de prestar el servicio de gestión de lodos, vinculado a la depuración de las aguas residuales del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, la cual se incrementó en 2017 a razón de 56,900€/Tn por depósito en la planta de Biometanización (anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias número 2, de 3 de enero)».

2. Tras establecerse un listado de las diferentes reclamaciones que la interesada formuló desde el 1 de diciembre de 2017, hasta el 31 de julio de 2021, se señala en dicha Propuesta de Acuerdo resolutorio que:

«Considerando esta Administración Local que es pertinente tramitar de oficio las reclamaciones económicas interpuestas por (...), pues de no atenderlas podrían generarse mayores gastos para las arcas municipales de los ya ocasionados por la sentencia favorable a dicha entidad mercantil, emitida por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número uno, sobre el mismo objeto reclamado en ellas, como consecuencia de la interposición de futuras demandas judiciales, se procede por el centro gestor pertinente a incoar expediente administrativo a estos efectos, que se remite a informe de la Dirección General de la Asesoría Jurídica acompañado de informe propuesta de resolución suscrito por el Jefe de la Unidad Técnica de Aguas, de fecha 3 de noviembre de 2021, estimando las reclamaciones económicas interpuestas. Emitido este en la misma fecha, se concluye lo siguiente (se cita textualmente): " (...) Según todo lo expuesto, esta Titular de la Asesoría Jurídica informa favorablemente la estimación de las reclamaciones de (...) por el tratamiento de los lodos desde diciembre de 20017 a julio de 2021, para evitar futuros procedimientos donde probablemente, en virtud de la cosa juzgada, se nos condene en costas e incluso por temeridad (...) ".

Informe técnico de la Unidad Técnica de Aguas, de fecha 10 de noviembre de 2021, por el que se reconoce la deuda y por ende, la procedencia de estimar totalmente el importe reclamado por la mercantil.

A la vista de los antecedentes expuestos, por la Concejala de Gobierno del Área de Servicios Públicos y Carnaval, mediante resolución 2021 - 38724, de fecha 11/11/2021, se acuerda la toma de razón de las reclamaciones económicas interpuestas por la mercantil (...), con ocasión del tratamiento de lodos en el marco de los servicios municipales de saneamiento y depuración, referidas al período de facturación comprendido entre diciembre de 2017 y julio de 2021 y que ascienden al importe total de siete millones trescientos ochenta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y cinco euros, con sesenta y nueve céntimos (7.385.445,69 euros).

Acuerdo Plenario de fecha 19 de noviembre de 2021, por la que se aprueba la modificación de crédito número P2021/23, mediante concesión de créditos extraordinarios en el vigente presupuesto, financiado con remanente de tesorería para gastos generales.

Remitido el expediente administrativo de referencia a fiscalización de Intervención General, constan en el mismo informes de devolución de fechas 21/12/2021, 12/01/2022, 08/04/2022, 23/05/22, 13/09/22 y 23/09/22 y 6/10/22, en los cuales se realizan diferentes observaciones, que deben ser resueltas por el centro gestor, en orden a su fiscalización favorable.

Informes emitidos por el centro gestor Aguas, de subsanación de los reparos formulados por Intervención General en los informes reseñados en el punto anterior, de fechas 23/12/21, 21/03/22, 11/04/22, 19/04/22, 21/04/22, 15/07/22, 23/09/22 y 29/9/22.

En relación con el informe de reparo formulado por Intervención General, de fecha 23 de septiembre del corriente, obra así mismo en el expediente, informe de liquidación de cantidades respecto de las reclamaciones económicas reseñadas, efectuado el descuento que corresponde a los lodos generados por el municipio de Santa Brígida y el Puerto de la Luz, suscrito por el Jefe de la Unidad Técnica de Aguas, de fecha 29 de septiembre del corriente, resultando finalmente la estimación de una cantidad de SIETE MILLONES NOVENTA Y UN MIL SESENTA Y SIETE EUROS (7.091.067 EUROS)».

3. Para completar de forma adecuada la exposición de los antecedentes de hecho, es preciso reproducir lo manifestado en la Sentencia firme del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Las Palmas de Gran Canaria, dictada el día 6 de marzo de 2019 (procedimiento 0000347/2017), acerca de varios hechos indubitados relacionados con la cuestión de fondo, sin olvidar que el Ayuntamiento interpuso contra la misma recurso de apelación, que fue desestimado por la Sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 19 de marzo de 2020 (procedimiento 0000125/2019).

En dicha Sentencia consta que:

«En el presente supuesto son hechos incontrovertidos, pues no han sido negados por el Ayuntamiento, que como consecuencia del cierre del vertedero municipal de Salto del Negro en el año 2012, (...) se vio obligada a trasladar los residuos que se generaba la depuración y tratamiento de las aguas residuales al complejo ambiental de Juan Grande, que se encuentra en el término municipal de San Bartolomé de Tirajana, así como al complejo ambiental de Zonzamas, ubicado en el término municipal de Tahiche, en la isla de Lanzarote.

Asimismo tampoco es controvertido que a partir de enero de 2013 la entidad actora se vio obligada a abonar la tasa de tratamiento de residuos, que tal y como recuerda el Ayuntamiento en su contestación a la demanda aparece contemplada en la Ordenanza Fiscal Reguladora de las tasas por prestación de servicios de tratamiento de residuos en los complejos ambientales de la isla de Gran Canaria en que su artículo 6º establece que: "Son sujetos pasivos de esta tasa y están obligados al pago de la misma, las Administraciones públicas, las personas físicas y jurídicas y las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003 de 11 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), y que hagan entrega de residuos domésticos, comerciales e industriales admisibles en los complejos ambientales de Juan Grande y Salto del Negro.", Ordenanza Fiscal que fue publicada en el BOP de Las Palmas el 28 de octubre de 2013 y que entró en vigor el 29 de octubre siguiente.

Por su parte consta en los folios 1362 a 1372 del expediente administrativo el contrato celebrado entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y (...) el 16 de febrero de 1998 que su cláusula 6ª define el objeto del servicio de depuración de aguas disponiendo que "La gestión del servicio público de depuración de aguas residuales se llevará a cabo por (...) de acuerdo con lo establecido en el presente contrato, y además, de conformidad con lo dispuesto en el "INFORME PROPUESTA PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, (revisión julio./97)", que ha sido negociado entre el Ayuntamiento y (...) y que se incluye como anexo I del presente contrato formando parte integrante del mismo. Todo ello sin perjuicio de lo que dispongan las Ordenanzas Municipales al respecto."

La cláusula séptima del contrato, relativa a la contraprestación económica por servicios depuración, establecía que "(...) recaudará directamente de los usuarios del servicio de depuración en concepto de contraprestación económica por la gestión y prestación de servicio, la tarifa que resulte aplicable de acuerdo con lo previsto en el informe propuesta para la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de Las Palmas de Gran Canaria."

Asimismo, la cláusula novena del contrato regulaba la suficiencia económica de la financiación de servicio estableciendo su punto primero que: " Las tarifas aplicables por la prestación de los servicios de saneamiento y depuración serán suficientes, con el fin de que se logre en todo momento la autofinanciación y el equilibrio económico de la cuenta de explotación de los respectivos servicios. El Ayuntamiento al fijarlas velará eficazmente para impedir el establecimiento de precios abusivos. No obstante, habrán de contemplar una justa, razonable y adecuada retribución por el concepto de beneficio industrial y por las inversiones realmente efectuadas. Las tarifas habrán de cubrir principalmente los gastos propios de gestión y los de amortización técnica. Para su aprobación deberá aportarse con el expediente los estudios o informes precisos en los que se justifiquen la necesidad de incrementarlas."

En el punto segundo de la cláusula 9ª se establecía que: " 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 E. 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 Ayuntamiento y la definitivamente aprobada por un órgano administrativo encargado de la aprobación definitiva de tarifas, el Ayuntamiento adoptará de acuerdo con (...) las medidas oportunas para garantizar el equilibrio económico y razonable la retribución por la gestión de servicio."

Asimismo, en el expediente administrativo consta en los folios 1375 y siguientes el “informe propuesta para la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales en la universidad de Las Palmas de Gran Canaria.” que formó parte del contrato como un anexo al mismo. El párrafo 5º del punto A.II.1 establecía que “Para el vertido de los fangos deshidratados se considerará el Complejo Medioambiental del Salto del Negro donde se espera que después de las mejoras de reestructuración actualmente en curso puedan dar cabida a aquellos, si bien en el presente estudio no se considera canon del vertido para los fangos, ya que el mismo aún no está establecido”.

En el punto A. II.2.1 de dicho informe relativo a la retirada y evacuación de residuos contemplaba que “La retirada de residuos se efectuará, mediante camiones debidamente acondicionados para cada tipo de residuo, al vertedero municipal de Las Palmas de Gran Canaria, con un recorrido medio de 10 kilómetros, y sin tener en consideración el canon del vertido ya que se trata de un servicio municipal.” Finalmente, en el resumen de costes se determinó, dentro de los costes variables, valor cero para el importe del canon de vertido de fangos.

Teniendo en cuenta todos los datos anteriores debe concluirse que en el presente supuesto se produjo una modificación sustancial de las condiciones del contrato que inicialmente no aparecieron previstas cuando se redactaron, tanto el contrato, como el informe propuesta anexo al mismo, y en el que se calculaban los costes y la forma de gestionar los residuos procedentes del tratamiento de aguas residuales que han producido un desequilibrio económico financiero para la entidad demandante al surgir nuevos sobre costes que no estaban previstos y eran imprevisibles al tiempo de firmarse el contrato administrativo.

Así en primer término, como ya se ha expuesto antes, el cierre del vertedero municipal de Salto del Negro de forma temporal mientras se procedía a su remodelación, obligó a la demandante a tener que trasladar los lodos que generaba como consecuencia de la prestación de servicio de depuración y tratamiento de aguas residuales el complejo medioambiental situado en el sur de la isla de Gran Canaria, Juan Grande, e incluso a un complejo ambiental ubicado en la isla de Lanzarote, el complejo de Zonzamas, con el sobrecoste que ello conllevaba, pues en el contrato administrativo estaba previsto que los lodos procedentes de tratamiento de aguas residuales se depositarían que en un lugar no se encontraba a más de 10 kilómetros de las diferentes estaciones de tratamiento de aguas que aparecen relacionadas en el 6.11, el complejo medioambiental del Salto del Negro, en aquel tiempo gestionado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Además del sobrecoste provocado por tener que transportar los residuos del transporte a complejos ambientales que se encontraban a mayor distancia, a partir de octubre de 2013(...) también tuvo que hacer frente a la tasa para el tratamiento de residuos establecida en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por la prestación de servicio tratamiento de

residuos los complejos Ambientales de la isla de Gran Canaria publicada en el BOP de 28 de octubre de 2013, canon cuyo pago no estaba previsto en el momento de firmarse el contrato y la propuesta la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales, por lo que también se trata ante un hecho que modificó las condiciones económico financieras del contrato provocando un desequilibrio para la entidad actora.

Teniendo cuenta lo anterior y no habiéndose impugnado las cuantías reclamadas por(...) en su demanda, tanto por el sobrecoste del transporte de aguas, como por la tasa por la prestación de servicio tratamiento de residuos en los complejos ambientales, procede estimar íntegramente la demanda y, tras declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas, reconocer el derecho (...) a ser indemnizada con la cantidad de 3.866.357,27 Euros con el fin de procurar el restablecimiento económico financiero del contrato roto a consecuencia de los sobrecostes imprevistos derivados del transporte de los lodos procedentes del tratamiento de las aguas residuales a los complejos ambientales de Juan Grande y Zonzamas y por el pago de las tasas por prestación de los servicios de tratamiento de residuos en dichos complejos ambientales. Cantidades que deben verse incrementada con interés legal del dinero desde la fecha de la reclamación administrativa».

III

1. En lo que se refiere al procedimiento, se ha de advertir que, pese a lo señalado por la Administración en su Propuesta de Resolución, este procedimiento no se ha iniciado de oficio, sino a instancia de parte, pues es evidente que el acto que le da inicio es la formulación de las diferentes reclamaciones de responsabilidad patrimonial que la interesada (...) presenta ante el Ayuntamiento desde el 1 de diciembre de 2017 hasta el 31 de julio de 2021, documentación incorporada al presente expediente (TOMO II del expediente).

Estas reclamaciones se han acumulado de facto, existiendo entre todas ellas una manifiesta identidad sustancial o íntima conexión, pero sin haberse emitido un específico acuerdo al respecto, lo que constituye una deficiencia formal que, en modo alguno causa indefensión a la interesada ni impide el pronunciamiento de fondo de este Consejo Consultivo (art. 57 LPACAP).

2. La tramitación del presente procedimiento se inició formalmente por la Resolución de la Concejala de Gobierno del Área de Servicios Públicos y Carnaval por la que se acuerda la toma de razón de las reclamaciones económicas interpuestas por la mercantil (...), con ocasión del tratamiento de lodos en el marco de los servicios municipales de saneamiento y depuración, referidas al período de facturación

comprendido entre el 1 de diciembre de 2017 y el 31 de julio de 2021 (Decreto 2021-38724), de 11 de noviembre de 2021.

3. A lo largo del presente procedimiento se han emitido diversos informes preceptivos del Servicio (informes de la Unidad Técnica de Aguas), siendo de especial relevancia los que se expondrán a continuación:

3.1. Informe de la Unidad Técnica de Aguas, emitido el día 10 de noviembre de 2021, en el que se trata, entre otras cuestiones, de los sobrecostes en la gestión del referido contrato administrativo, que constituyen la base de las reclamaciones efectuada por la empresa interesada.

Así, se extrae un resumen de los mismos:

«A. Sobrecostes puntuales y extraordinarios. -

Estos costes extraordinarios y puntuales, que se producen durante esa fase de ejecución y puesta en marcha, comienzan cuando, día 12 de octubre de 2012, sin aviso, se prohíbe la entrada de los camiones de lodos de (...), como consecuencia del cierre temporal del vertedero (Anexo IV). El cambio de ubicación del vertedero, obligándose a su traslado al vertedero Juan Grande, ya supone un sobrecoste de explotación respecto al previsto contractualmente, conforme está definido en el IP 97 para la gestión de los Servicios Municipales de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, en el Anexo I apartado A.II.2.2 Costes Variables, en donde consta que la retirada de residuos se efectuará mediante camiones debidamente acondicionados para cada tipo de residuo, al vertedero municipal de las Palmas de G.C., con un recorrido medio de 10 kilómetros y sin tener en consideración el canon de vertido ya que se trata de un vertido municipal.

(...)

Con fecha 11 de junio de 2014 (Anexo V). Se recibe escrito remitido por (... dirigido a la Unidad Técnica de Aguas del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, en donde se informa que “desde el pasado 9 de mayo de 2014, nos comunican que ya no se recibirán los lodos en el Complejo Ambiental de Juan Grande, debiendo llevarlos al Complejo Ambiental de Salto del Negro.”

Así es, que el día 12 del mismo mes, se comienza a enviar el lodo deshidratado al Complejo Ambiental de Salto del Negro, pero como dicho Complejo, no tiene suficiente capacidad, queda un excedente de fango en la estación depuradora. Señalar que los lodos que se enviaban al Complejo de Juan Grande se estabilizaban previamente, pero para la disposición del mismo en el Complejo de Salto del Negro, vía planta de Biometanización, esto no es posible.

Debido a que esta problemática de excedente de lodos es continua, se acordó que de forma provisional se enviara parte de esa cantidad al Complejo del Salto del Negro y parte al

de Juan Grande. Es decir, se adoptan una serie de medidas desde el día 16 de mayo de 2014, como consecuencia de un problema técnico transitorio de la UTE (...), derivado de la puesta en marcha de la planta de Biometanización.

Así, desde ese momento y hasta el 25 de julio parte de lodos, según capacidad de la planta de biometanización, se dirigen al Complejo Medio Ambiental de Salto del Negro y el resto al de Juan Grande, todo ello a expensas de la decisión adoptada por el Cabildo, en función de la capacidad de la biometanización, en muchos casos sujeta a la producción de otras depuradoras, soportando así (...) unos costes u otros.

A partir de este momento se inicia de forma efectiva, a incorporar exigencias adicionales sobre las características de los lodos para su admisión (en la celda de vertido, ya que para biometanización no se requiere ningún acondicionamiento) que las instalaciones actuales de depuración no permiten alcanzar.

Y así el 7 de noviembre de 2014 (Anexo VI), tiene entrada en las dependencias de (...), escrito de la Consejería de Medio Ambiente y Emergencias del Excmo. Cabildo de Gran Canaria, al objeto de requerir a (...) para que tome las medidas necesarias con objeto de cumplir las condiciones adecuadas para la admisión de los lodos a depósito controlado, tal y como se había indicado en un escrito anterior del 6 de septiembre. Así mismo, se indican las cantidades máximas diarias de lodos a admitir en la planta de Biometanización, con independencia de lo que se produce realmente en las Plantas.

Con fecha 26 de noviembre de 2014 se remite por parte de (...), escrito dirigido a la Consejera de Medio Ambiente del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria (Anexo VII) en donde se comunica que las actuales instalaciones de depuración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria no disponen de infraestructuras suficientes para cumplir con los condicionantes requeridos.

Así mismo y dado que está prevista la ampliación de la planta de Biometanización, se solicita un periodo excepcional para poder abordar los problemas derivados de esta situación, comprometiéndose (...) a buscar una solución temporal y con la menor inversión, ya que los costes del depósito de los lodos en vaso tienen un incremento de tasa del 100%, en cuanto a costes se refiere, respecto al lodo valorizado.

Igualmente sugiere (...) que mientras se concretan estas posibles soluciones, se permita la entrega y tratamiento de lodo excedentario de la EDAR Barranco Seco, ya que de otro modo resultaría gravemente discriminatorio que solamente esta depuradora del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria fuese objeto de una exigencia adicional no prevista para el resto de las depuradoras de otros municipios, a las que si se les permite la entrega del 100% de su producción en la planta de Biometanización.

(...) indica, que por el mismo motivo, durante este periodo excepcional, las tasas a aplicar a estos lodos con destino a vaso, deberían ser las aplicables a los lodos con destino a planta de Biometanización, que aunque el pago de las tasas de depósito de lodo, considera, no corresponde a (...), sino al Ayuntamiento, generando un agravio comparativo ante la desproporción de las medidas adoptadas, toda vez que se trata de la única instalación que afronte los costes de la inertización, soportando en exclusiva el sobre coste económico derivado de la situación actual.

Con fecha 28 de noviembre de 2014 (Anexo VIII) y ante la falta de respuesta del anterior requerimiento, (...) emite un escrito dirigido a este Ayuntamiento de Las Palmas de G.C en donde pone de manifiesto la gravedad de la situación que podría plantearse, si tal y como se dejó constancia en el escrito de la Consejería de Medio Ambiente y Emergencias del Excmo. Cabildo de Gran Canaria de 4 de noviembre, que de no darse determinadas condiciones en el plazo de quince días "el explotador NO admitirá" los residuos con destino a depósito contratado provenientes de la EDAR de Barranco Seco, máxime si esta situación se produce de improviso, en cualquier momento a partir de esa fecha.

Según se pone de manifiesto en dicho escrito que es técnicamente inviable dar solución al requerimiento de la consejera, debido a la falta de tecnología que permita cumplir con los requisitos de sequedad exigidos para su admisión. Y que a pesar de que estas circunstancias, no son imputables a la concesionaria, ya que es al Ayuntamiento de Las Palmas de G.C., titular de la instalación, a quien corresponde la realización de las inversiones necesarias conforme a lo establecido en el título concesional, no resultando admisible que se excluyan determinados lodos del tratamiento de biometanización exclusivamente a (...) y no así al resto de depuradoras de otros municipios.

Se reitera lo expuesto en el anterior escrito, solicitando una reunión conjunta con representantes del Cabildo, Ayuntamiento y (...), con el objeto de fijar esas condiciones en las que durante un periodo transitorio podría admitirse para su tratamiento en el Complejo Ambiental del Salto del Negro la totalidad de los lodos producidos en la EDAR de Barranco Seco.

Con fecha 25 de febrero de 2015, de forma imprevista y mediante correo electrónico, el Cabildo Insular de G.C. (Anexo IX), a pesar de que es conocedor de las circunstancias que impedían cumplir los requisitos, nos comunica que por parte de la UTE explotadora de la planta, se prohíbe a E. la entrega de lodos al vaso del vertedero, debido a que no cumple con algunos parámetros de la normativa, a pesar de que su admisión no implicaría ningún riesgo medioambiental, ya que los lixiviados de ese vaso son tratados en la EDAR de Barranco Seco.

Con fecha 6 de marzo de 2015, (Anexo X) tiene entrada en las dependencias de E., escrito del Cabildo Insular de G.C remitiendo el informe de fecha 2 marzo de 2015, emitido por el Servicio Técnico de Residuos relativo a la gestión de residuos de los en el Ecoarque de G.C., en donde se requiere a (...) el cumplimiento de lo siguiente: "1º Que de manera

inmediata “someta los lodos de la depuradora que deban ser depositados en vertedero, a los tratamientos adicionales a los que se comprometió según escrito de fecha 26 de noviembre de 2014, y de cuya aplicación el Cabildo no ha sido aún informado, con objeto de cumplir los valores límite de admisión en el depósito controlado. 2º Que, en el plazo de un mes, a partir del día siguiente de la notificación del presente requerimiento, facilite al explotador las caracterizaciones básicas completas y correctas, basadas en unas condiciones de PH del entre 7.5 y 8.0 y efectuadas según las normas UNE de aplicación, en cumplimiento de la Orden AAA/661/2013 de los lodos entregados en el ECOPARQUE”.

En contestación al anterior informe se emite por parte de (...) comunicación dirigida al Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, (Anexo XI), en donde se informa que: “Los lodos de la EDAR de Barranco Seco ya están siendo sometidos a los tratamientos adicionales que (...) se comprometió a realizar en el escrito mencionado (26 de noviembre de 2014), (...) Igualmente por escrito de fecha 28 de noviembre del pasado año, hemos procedido a dar traslado al Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de las alternativas para el tratamiento de los lodos de depuración de Las Palmas de G.C. estando a la espera de contestación. 3º (...) en los próximos días se procederá, siguiendo sus indicaciones, a realizar una toma de muestras para la caracterización básica completa basada en unas condiciones de Ph entre 7.5 y 8.0 (...) (...) procediendo a facilitar dicha caracterización al explotador en el plazo señalado de un mes.”

Ante la continua problemática de los lodos de la EDAR Barranco Seco, (Anexo XII) notificado mediante correo ordinario de fecha 19 de marzo, se dirige a la Concejalía de Gobierno del Área de Ordenación del territorio, viviendas y aguas del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de G.C escrito, en donde se pone de manifiesto entre otras cuestiones, que se está procediendo a la búsqueda de alternativas, negociando que se le acredite de forma transitoria la admisión de lodos en la planta de Biometanización de la isla de Lanzarote, propiedad del Excmo. Cabildo de Lanzarote, con el objeto de tratar el excedente diario. Así mismo se especifican las distintas actuaciones llevadas a cabo por la concesionaria de manera unilateral, sin ayuda de las Administraciones competentes, y de los graves riesgos medioambientales en los que se podría incurrir, ajenas a la entidad (...), así como que se resuelva por la Administración concedente la problemática hasta el momento planteada, y paralelamente y en colaboración con el Excmo. Cabildo de Gran Canaria, se permita a (...), la admisión en el Complejo Ambiental de Salto del Negro la totalidad de los lodos provenientes de Barranco Seco, al menos de forma provisional y hasta que la planta de Biometanización tenga capacidad suficiente para admitirlos en su totalidad.

Igualmente ya se pone de manifiesto que viéndose obligada E., ante la inexistencia de soluciones por parte de las Administración Insular competente, a adoptar como medida alternativa la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a la gestión de los lodos, por

terceros distintos al (...), incurriendo en costes que exceden a las obligaciones previstas en el título concesional y que serán objeto de reclamación.

Del citado escrito se remite copia exacta para su conocimiento, a la Consejería de Medio Ambiente y Emergencias del Excmo. Cabildo Insular de G.C. y al Interventor de los Servicios Concesionados del Ciclo Integral del Agua.

Ante esta situación (...), el 25 de marzo de 2015, solicita a la Consejería de Medio Ambiente y Emergencias del Excmo. Cabildo de G.C. permiso para realizar las operaciones de mezcla de los lodos que no pueden tratarse en la planta de Biometanización, en las instalaciones de Salto del negro y poder obtener así los parámetros reglamentarios, antes de su vertido al vaso controlado de este mismo Complejo, como situación transitoria hasta la puesta en funcionamiento de la ampliación de la Planta de Biometanización. Con fecha 25 de abril recibe respuesta negativa (los lixiviados en base a la Autorización de este Ayuntamiento se vierten en la EDAR de Barranco Seco) y es cuando finalmente (...) se ve obligada a iniciar, después de todas las gestiones fallidas, la alternativa del traslado de parte del lodo a Lanzarote.

Así el 18 de marzo de 2015 se inicia traslado vía marítima a Lanzarote, del excedente diario de lodos, para su depósito en la planta de Biometanización, propiedad del Excmo. Cabildo de Lanzarote; hasta que finalmente en el mes de julio se permite a (...) el depósito del 100% de los lodos en el complejo ambiental del salto del Negro (Anexo XIII).

B. Sobrecostes nos previstos consecuencia de la aprobación de una Tasa por tratamiento de lodos por parte del Cabildo:

Con fecha 27 de diciembre de 2012, es aprobada provisionalmente por el Pleno del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por prestación de Servicios de tratamiento de residuos en los Complejos Ambientales de Gran Canaria cuya aprobación definitiva se publica en el Boletín Oficial de la Provincia número 138, 28 de octubre de 2013, (Anexo XIV). Es a partir de enero de 2013, cuando se le empieza a girar a (...) la Tasa por la prestación del servicio de tratamiento de residuos en los Complejos ambientales de la isla de Gran Canaria, a pesar de encontrarse expresamente excluida por recogerlo así el citado Informe-Propuesta. (julio-1997).

El precio establecido en la misma el primer año fue de 19,959€/Tm.

Esta ordenanza ha sido modificada en varias ocasiones, variando en consecuencia el precio de la Tasa. Las modificaciones de la cuota tributaria son las siguientes:

BOP nº 91 de 14 de julio de 2014, estableciendo la tasa en 17,215€/Tn por depósito en la planta de Biometanización y 34,746€/Tn en la celda de vertido (Anexo XV).

Con fecha 3 de enero de 2017 se publica en el BOP Nº 2 (Anexo XVI) una nueva modificación fijando la tasa en la Planta de Biometanización en 56,900€/Tn y en la celda de vertido en 21,502 €/Tn. Este precio es el que se mantiene en vigor hasta la fecha.

La obligación de (...) de tener que abonar una Tasa para poder depositar los lodos, supone un nuevo coste en el servicio que gestiona, ya que la contraprestación económica por el servicio de depuración, según la Cláusula 7 del citado contrato de fecha 16 de febrero de 1998, establece que "(...) recaudará directamente de los usuarios del servicio de depuración en concepto de contraprestación económica por la gestión y prestación del servicio, la tarifa que resulte aplicable de acuerdo con lo previsto en el INFORME PROPUESTA PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA".(IP 97) Continuando la Cláusula 9 del mismo contrato estableciendo que "Las tarifas aplicables por la prestación de los servicios de saneamiento y depuración serán suficientes, con el fin de que se logre en todo momento la autofinanciación y el equilibrio económico de la cuenta de explotación de los respectivos servicios (...) (...) "
"En el supuesto 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 de la 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".

En el mismo sentido se pronuncia lo regulado en el propio Pliego de Condiciones que ha de regir el concurso público de méritos para la selección de los adquirentes de acciones de la (...) Concretamente en los artículos 3, 4.2 a), 8.1.

Según lo establecido en el artículo 8.2 "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 el artículo siguiente" Según ese artículo 9, la revisión de la tarifa tendrá lugar una vez al año, a fin de garantizar el equilibrio económico de la cuenta de explotación, así como una razonable retribución de capital. En todo caso, la solicitud deberá justificarse en base a un estudio técnico económico."

Consecuencia de este cambio de gestión, antes municipal y ahora insular con la aprobación de la citada Tasa, (...) presenta en enero 2014 (Anexo XVII), ante el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de G.C. escrito de solicitud de revisión de la Tasa de Depuración de Aguas Residuales, junto al estudio económico correspondiente y preceptivo, recogiendo en un apartado específico la problemática acaecida y reflejando los costes de explotación de (...) y el déficit del contrato.

El 8 de agosto de 2014 (Anexo XVIII), (...) presenta escrito en donde se reitera la solicitud del proceso de revisión de la Tasa de Depuración al Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de G.C. Sin embargo, la respuesta que recibe (...) es que " (...) dicha solicitud ha de ser tratada conjuntamente con el resto de las cuestiones pendientes del proceso de intervención acordado por la Junta de Gobierno de la ciudad con fecha 17 de marzo de 2014 (...) (...) " (Indicar que este proceso de Intervención y su prórroga fueron declarados nulos por sentencias de fechas 20/02/2017 y 06/10/2017).

No habiendo sido atendidas ninguna de estas solicitudes de revisión, (...) comienza con la presentación de sucesivas reclamaciones económicas, siendo la primera de ellas presentada en noviembre de 2015, donde se solicita el abono de los costes extraordinarios y puntuales generados por los acontecimientos antes descritos, así como los sobrecostes correspondientes al abono de la Tasa aprobada por el Cabildo, no contemplada en el contrato (Anexo XIX).

Ninguna de estas reclamaciones económicas fue atendida por la Corporación Local, obligando a (...) a acudir a los Juzgados para la defensa de su derecho.

En noviembre de 2017, se interpone demanda contenciosa administrativa ante el Juzgado (P.O. 341/2017). Como resultado, con fecha 6 de marzo de 2019, se dicta la sentencia 63/2019, (Anexo XX) cuyo fallo reconoce íntegramente la pretensión de (...) del abono de los costes generados por los Lodos, así como condena en costas a la Administración. En dicho fallo judicial se reconoce que:

(...)

Dado que la demanda se presentó en noviembre de 2017, únicamente se pudieron incluir por razón de económica procesal, las reclamaciones económicas presentadas hasta esa fecha, por los periodos comprendidos desde enero de 2013 a noviembre de 2017, cuyo importe asciende a 3.866.357,27 €, conforme el siguiente desglose:

(...)

En cuanto a la sentencia 63/2019, de fecha 6 de marzo de 2019, fue recurrida en apelación por el Ayuntamiento. Con fecha 27 de mayo de 2020, fue notificada la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso Administrativo, 215/2020, cuyo (Anexo XXI) fallo desestima el recurso de apelación del Ayuntamiento, condenando en costas al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Con fecha 31 de diciembre de 2020, el Ayuntamiento abona a (...) el importe principal de condena del procedimiento, por importe de 3.866.357,27 €, estando pendientes a fecha de hoy el importe de los intereses legales (416.488,98€) y las costas procesales (62.381,76€).

Durante la tramitación del procedimiento judicial, (...) ha continuado presentando las reclamaciones económicas por los costes de los lodos generados cada mes, ya que a pesar de que conforme el fallo judicial, no corresponderle asumir esos costes, no puede eludir su

abono y dejar de prestar el servicio de gestión de lodos, ya es que es un servicio vinculado a la depuración de las aguas residuales del municipio de Las Palmas de Gran Canaria.

Se adjunta detalle de las mismas desde correspondientes a las tasas de los lodos depositados desde diciembre de 2017 a noviembre de 2020 por un importe de 6.047.568,73€, del que se considera procede el reconocimiento de la deuda en base a la sentencia dictada al tratarse del mismo gasto que continúa generándose cada día que se depositan los lodos en el Complejo Medioambiental del Salto del Negro, como consecuencia de la depuración de las aguas residuales del Municipio de las Palmas de Gran Canaria:

(...)

Existen reclamaciones presentadas por le empresa concesionaria (...) que se detallan en los anexos XXIII y XXIV cuyo importe total corresponde a siete millones doscientos treinta y nueve mil quinientos setenta y tres euros con setenta y dos céntimos de euro (7.386.690,56 €)». (sic).

3.2. Así mismo, son también importantes los informes contradictorios que obran en el expediente acerca de si se ha de incluir en la indemnización que, en su caso, otorgue el Ayuntamiento a la interesada, los sobrecostos derivados del tratamiento de aguas que se efectuaron en Las Palmas de Gran Canaria, pero originados por el municipio de Santa Brígida y por el Puerto de la Luz.

En el informe de la Unidad Técnica de Aguas de 23 de septiembre de 2022 se manifestó que:

«NO PROCEDENCIA DE DESCONTAR DE LA RECLAMACIÓN ECONÓMICA DE (...) POR LA GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS LODOS, LA PARTE PROPORCIONAL CORRESPONDIENTE AL MUNICIPIO DE SANTA BRÍGIDA.

Como consecuencia de lo dispuesto en el Pliego de Condiciones Administrativas que rigió el concurso público para la selección de los accionistas de la (...), publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas en septiembre de 1992, la gestión de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria quedaba necesaria y obligatoriamente atribuida a (...), para lo cual había de negociarse entre el Ayuntamiento y (...) las condiciones de prestación del servicio.

A tales efectos, con fecha 16 de febrero de 1998 el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y (...) formalizaron el contrato administrativo que establece las condiciones técnicas y económicas para la gestión por parte de (...) de los servicios públicos municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales en Las Palmas de Gran Canaria.

Según establecen las cláusulas 1.2 y 6.2 del contrato de 1998, la gestión de los servicios públicos de saneamiento y depuración se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en el "Informe propuesta para la gestión de los servicios municipales de saneamiento y depuración de aguas residuales de Las Palmas de Gran Canaria (revisión julio/97)" (en adelante IP97), que fue negociado y acordado entre el Ayuntamiento y (...), y que se incluyó como Anexo I del citado contrato.

Desde la publicación del Pliego de Condiciones Administrativas en el año 1992, y en el momento de formalización del contrato de saneamiento y depuración en 1998, ya era conocido que gran parte de las aguas residuales del municipio de la Villa de Santa Brígida era recogidas en las redes de saneamiento de Las Palmas de Gran Canaria y tratadas en las depuradoras de la capital. De hecho, el Ayuntamiento de Santa Brígida no dispone de depuradoras para el tratamiento de sus aguas residuales urbanas.

Las mismas circunstancias concurren en el Puerto de La Luz, incluido el Muelle Deportivo. Sus aguas residuales urbanas son vertidas en la red municipal de saneamiento de Las Palmas de Gran Canaria, para ser conducidas y tratadas en la depuradora de Barranco Seco. La Autoridad Portuaria de Las Palmas tampoco dispone de depuradoras para el tratamiento de sus aguas residuales urbanas.

El Anexo I del IP97 incluye el estudio de los costes de explotación de las instalaciones de bombeo y de las estaciones depuradoras de aguas residuales del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, en base al cual se estableció el precio público de depuración previsto en el apartado II del IP97.

Así mismo, el Anexo II del IP97 incluye el estudio técnico económico del mantenimiento, conservación y explotación del saneamiento de Las Palmas de Gran Canaria, que también sirvió de base para establecer la contraprestación económica prevista en el apartado III del IP97. Posteriormente, mediante Convenio de 10 de noviembre de 1998 entre el Ayuntamiento y (...), dicha contraprestación económica quedó limitada a un importe fijo anual (revisable con arreglo al IPC) mientras fuese el Ayuntamiento quien afrontase el pago del servicio de saneamiento con cargo a su presupuesto.

En relación con las aguas residuales urbanas de Santa Brígida y del Puerto de La Luz, conducidas por las redes de saneamiento de Las Palmas de Gran Canaria y tratadas en sus depuradoras, el IP97 no diferencia dichos caudales ajenos al municipio a los efectos de determinar los costes de mantenimiento, conservación, explotación y renovación de la infraestructura municipal. De esta forma, hasta la fecha tales costes son soportados solamente por los habitantes de Las Palmas de Gran Canaria a través de la tasa de depuración establecida, y en el caso del saneamiento es soportado por el Ayuntamiento con cargo a su presupuesto anual.

En el caso concreto de los lodos de depurada, el coste de transporte se estableció en el IP97 en función del caudal diario de tratamiento, sin diferenciar que parte de dicho caudal era externo al municipio, procedente de Santa Brígida o del Puerto.

Así mismo, se estableció un canon de vertido para los lodos de 0 pesetas porque el titular del vertedero era el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, sin tener presente contraprestación económica a su favor por parte del Ayuntamiento de Santa Brígida o de la Autoridad Portuaria de Las Palmas por la parte proporcional de los lodos generados por el tratamiento de sus aguas residuales.

Por lo tanto, en relación con la reclamación económica de (...) por la gestión y tratamiento de lodos de depuradora, y en base al criterio técnico y económico establecido en el contrato de depuración y en el IP97, como al anexo al mismo, no procede descontar de la reclamación económica la parte correspondiente al municipio de Santa Brígida o a la Autoridad Portuaria de Las Palmas, que debería ser objeto de un convenio entre Administraciones Públicas o cualquier otra figura jurídica de aplicación».

Por el contrario, la Intervención General del Ayuntamiento en su informe de misma fecha que el anterior alega sobre esta cuestión lo siguiente:

«En el informe técnico, relativo a contestación de observaciones formuladas por la Intervención General, de fecha 23/12/21, se afirma que las EDAR´s de titularidad municipal donde se generan dichos lodos depuran aguas residuales de Las Palmas de Gran Canaria en su conjunto son las siguientes: EDAR Barranco Seco, EDAR del Fondillo, EDAR Tamaraceite y EDAR Tenoya. Estas tres últimas depuran exclusivamente agua residual municipal, mientras que la EDAR de Barranco Seco recibe un aporte del municipio de Santa Brígida estimado en 1500 m³/día frente a los 42.000 m³ de capacidad de tratamiento de dicha instalación suponiendo un 3.57% del caudal total.

Las tasas abonadas por la empresa correspondientes los lodos generados por el municipio de la Villa de Santa Brígida deberán ser reclamados al mismo a través de los procedimientos legalmente establecidos y ser deducidas de la indemnización a reconocer por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Con fecha 29/09/2022, se incorpora un nuevo informe del Jefe de la Unidad Técnica, en el que informa que la misma situación se da en relación a la depuración de las aguas residuales del Puerto de la Luz, incluido Muelle Deportivo. Se pone de manifiesto que hasta la fecha son los ciudadanos de Las Palmas de Gran Canaria los que han soportado a través de la tasa de depuración los costes de la depuración de las aguas vertidas en la red municipal por el municipio de Santa Brígida y el Puerto de la Luz.

Esta intervención General considera que deben adoptarse las medidas oportunas para evitar el mantenimiento de esta situación.

En el importe de la indemnización por el desequilibrio económico ocasionado por el abono de las tasas deberán descontarse las cantidades que correspondan a los lodos generados por el municipio de Santa Brígida y el Puerto de la Luz».

4. Continuando con el análisis de la tramitación del presente procedimiento, el mismo carece de fase probatoria, lo cual es correcto no solo porque la reclamante no ha solicitado la práctica de prueba alguna, sino porque la Administración no cuestiona la realidad de los hechos referidos anteriormente (art. 77.2 LPACAP).

5. Sin embargo, tampoco consta en el expediente administrativo remitido a este Consejo Consultivo que se les haya otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a las tres entidades interesadas en este procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, esto es, a (...), al Ayuntamiento de Santa Brígida y al ente administrativo del Puerto de la Luz de Las Palmas de Gran Canaria. La ausencia de dicho trámite causa una evidente indefensión a las citadas entidades.

6. El día 6 de octubre de 2022, se emitió la Propuesta de Acuerdo resolutorio por el que se estima parcialmente las reclamaciones formuladas.

IV

1. La Propuesta de Acuerdo resolutorio estima parcialmente la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que concurren la totalidad de los requisitos legalmente exigidos para imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo, si bien dicha reclamación se estima parcialmente toda vez que, siguiendo el criterio del Interventor municipal, entiende que no se deben incluir los sobrecostes generados del tratamiento de aguas derivadas del Ayuntamiento de Santa Brígida y del Puerto de la Luz.

2. En este caso, para poder entrar en el fondo del asunto es preciso retrotraer las actuaciones para otorgarle el preceptivo trámite de vista y audiencia a (...), al Ayuntamiento de Santa Brígida y al ente administrativo que gestiona el Puerto de la Luz de Las Palmas de Gran Canaria.

Como se ha manifestado en distintas ocasiones (ver, por todos, los Dictámenes 94/2020, de 12 de marzo; 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril, y 454/2019, de 5 de diciembre), en palabras del Tribunal Supremo, « (...) *los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una*

indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses (STS de 11 de noviembre de 2003)».

La omisión de dicho trámite ha ocasionado indefensión a las tres entidades interesadas. De esta manera, y atendiendo a la doctrina expuesta, se entiende que procede retrotraer las actuaciones a fin de que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria otorgue el referido trámite de audiencia para, posteriormente, elaborar la correspondiente Propuesta de Resolución en los términos expresados, que deberá ser sometida nuevamente a dictamen de este Consejo Consultivo.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones a los fines expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.