

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Nº 3 DE
VALENCIA**

Procedimiento Ordinario 392/19

SENTENCIA nº 254/2021

En Valencia, a 6 de julio de 2021

Visto por Laura Alabau Martí, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia, los autos del Procedimiento Ordinario seguido a instancia de D. Beatriz Llorente Sánchez Procurador de los Tribunales en nombre y representación de Técnicas Valencianas del Agua S.A. (TECVASA) bajo la dirección Letrada de D. Josep Ortiz Ballester contra Diputación Provincial de Valencia representada y defendida por D. Gloria Galán Carreño Letrado de sus SSJJ siendo codemandados, Empresa General Valenciana del Agua S.A. (EGEVASA) representada por D. Diego Carmona Domingo Procurador de los Tribunales y defendida por D. Marcial Alcalá Betanzos, Letrado y Ayuntamiento de Benicolet, representado por D. Isabel Gómez-Ferrer Bonet Procurador de los Tribunales y defendido por D. José Luís Noguera Calatayud Letrado, en impugnación de la resolución presunta, por la que se desestima su solicitud de revisión de oficio de treinta y un convenios celebrados por la Diputación Provincial de Valencia con los respectivos Ayuntamientos, para la construcción, explotación y conservación de las EDAR,procede dictar sentencia en atención a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la citada mercantil se interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución expresada, interesando se recabara el expediente administrativo, se emplazara al demandado, y se pusiera de manifiesto para a su vista formular demanda.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso, se dio traslado al demandado, recabándose al propio tiempo el expediente administrativo, que tras ser remitido se puso de manifiesto al actor, el cual solicitó se emplazara a los Ayuntamientos interesados, acordándose por providencia requerir a la Administración demandada al efecto.

Formulada por la actora la oportuna demanda, expuestos los hechos y fundamentos de derecho, terminó por suplicar se declarara la disconformidad a derecho de la desestimación presunta de la solicitud de incoación de la revisión de oficio de los convenios y se declare la nulidad de los mismos por los motivos expuestos, todo ello con expresa imposición de costas.

Dado traslado de la misma al demandado, contestó oponiéndose a la demanda sobre la base de los hechos que alegaba, y respecto de los que invocó los

fundamentos jurídicos que estimó oportunos y terminando con la solicitud de que se desestimara la demanda en los términos que sostiene.
Asimismo se personaron y contestaron oponiéndose a la demanda, los codemandados a que se refiere el encabezamiento.

TERCERO. Propuesta y practicada prueba, y verificado trámite de conclusiones fue declarado concluso para sentencia.

CUARTO. En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La competencia de este Juzgado resulta de lo dispuesto en el art. 8.1 LRJCA por venir referida a un acto procedente de la Administración Local.
En cuanto al procedimiento, se ha estado a lo dispuesto en el art. 45 y concordantes para el ordinario a tenor de su cuantía, indeterminada.

SEGUNDO.-1. Se interpone recurso contra la resolución presunta, por la que se desestima su solicitud de revisión de oficio de treinta y un convenios celebrados por la Diputación Provincial de Valencia con los respectivos Ayuntamientos, para la construcción, explotación y conservación de las EDAR:

1. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Losa del Obispo de fecha 8 de mayo de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
2. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Gestalgar de fecha 29 de mayo de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
3. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Alfauir de fecha 3 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
4. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Bélgida de fecha 3 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
5. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Calles de fecha 3 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
6. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Algar de Palancia de fecha 3 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
7. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Algar de Sellent de fecha 3 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
8. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Algar de Cotes de fecha 3 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
9. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Algar de Titaguas de fecha 4 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.

10. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Novetle de fecha 4 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
11. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Llocnou de Fenollet de fecha 4 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
12. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Benicolet de fecha 4 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
13. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Gàtova de fecha 4 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
14. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Montichelvo de fecha 10 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
15. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Aras de Alpuente de fecha 13 de junio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
16. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Domeño de fecha 1 de julio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
17. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Dos Aguas de fecha 2 de julio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
18. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Salem de fecha 2 de julio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
19. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Higuieruelas de fecha 12 de julio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
20. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Godelleta de fecha 18 de julio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
21. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Tous de fecha 18 de julio de 1997 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
22. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Vallanca de fecha 19 de noviembre de 1998 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
23. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Casas Altas de fecha 30 de abril de 1998 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
24. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Casas Bajas de fecha 30 de abril de 1998 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
25. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Casas Bajas de fecha 30 de abril de 1998 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.
26. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Requena (Aldeas de Hortunas y la Portera) de fecha 23 de julio de 1998 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y posterior explotación y conservación de la EDAR.

27. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Cofrentes de fecha 11 de diciembre de 1998 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la explotación y financiación explotación y conservación de la EDAR.

28. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Cortes de Pallàs (aldea de El Oro) de fecha 18 de enero de 2000 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la explotación de la EDAR.

29. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Calles de fecha 8 de febrero de 2000 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la construcción y explotación de una planta de tratamiento de lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales.

30. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Buñol de fecha 22 de febrero de 2000 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la explotación y conservación de la EDAR.

31. Convenio entre la Diputación y el Ayuntamiento de Vallès (aldea de El Oro) de fecha 28 de febrero de 2000 para que, en régimen de gestión directa, EGEVASA lleve a cabo la gestión y conservación de la EDAR del Municipio de Vallès.

2.La mercantil actora formula demanda en base a las siguientes consideraciones:

EGEVASA fue constituida en 1988 con capital 100% de la Diputación Provincial de Valencia. Previo concurso para la selección de socio privado, en fecha 1 de marzo de 1999 se transmite el 49% de las acciones a Vainmosa Cartera S.L., grupo Global Omnium.

En 24 de septiembre de 1993 se celebró convenio entre la Diputación, EGEVASA y la EPSAR de la Comunidad Valenciana para la financiación de las instalaciones depuradoras de aguas residuales de titularidad municipal, especificando que los Ayuntamientos titulares de las depuradoras tienen cedida la gestión de la explotación de las mismas a la Diputación en virtud de convenio, y es EGEVASA, entidad pública de la Diputación, la prestadora del servicio. En 7 de agosto de 1998 se firma nuevo convenio entre la Diputación y la EPSAR para la financiación de las instalaciones.

Se celebran asimismo los convenios ya citados, entre la Diputación y los Ayuntamientos, para que ésta en régimen de gestión directa, construya, explote y conserve las EDAR, entre junio de 1997 y febrero de 2000, por tanto algunos con posterioridad a la entrada de socio privado en el capital, y celebración de algunas adendas para gestión de nuevos servicios, como gestión de una planta de fangos.

Los convenios prevén la atribución a la Diputación en régimen de gestión directa, por plazo de 25 años y prórrogas tácitas de tres años sin límite alguno.

En sus fundamentos, sostiene la nulidad de los convenios referidos, del art. 47.1 e) y f) LPACAP, y 62 e) y f) LRJPAC, por establecer un plazo muy superior al previsto en las normas de aplicación.

Razona que no existiendo riesgo de explotación del servicio, a tenor de su régimen de financiación, están sujetos a las disposiciones de la contratación pública, como definió el informe 2/14 de 22 de enero, de la Junta consultiva de contratación de Aragón. Su vigencia por tanto, ha de ser de 4 años, conforme al art. 199 de la LCAP de 1995 para los contratos de servicios.

Si se considerara que el contrato es de gestión de servicios públicos, los convenios devinieron nulos cuando EGEVASA dejó de ser una entidad íntegramente pública, adoptando una modalidad de gestión indirecta, con quebra de los principios de igualdad, publicidad y concurrencia.

Asimismo deriva nulidad por la previsión de prórrogas tácitas, superando el plazo máximo legal, por virtud del art. 199 LCAP 1995 y subsidiariamente, desde su modificación por Ley 53/99.

3. Por la Administración demandada, Diputación Provincial de Valencia, se alega falta de legitimación de la parte actora.

Los convenios impugnados tienen por objeto el ejercicio e competencias municipales y provinciales, por parte de los municipios, el de depuración de aguas residuales y medio ambiente, art. 25.2 l) y f) LRBRL, y por la Diputación, colaboración técnica y jurídicas con los Ayuntamientos, art. 57 del mismo texto legal.

Los municipios expresan su interés por medio de dichos convenios, de que sea la Diputación, a través de EGEVASA, quien gestione dicho servicio. Se otorga una duración de veinticinco años, prorrogable por trienios de forma tácita.

Niega que se esté ante un contrato de servicios, sino ante la asistencia provincial para la gestión de competencias municipales.

La enajenación del 49% del capital de EGEVASA se materializó mediante una licitación pública aprobándose una memoria relativa a la privatización y un reglamento regulador del servicio, sin que se alterara el objeto social de EGEVASA: rehabilitación, instalación, construcción, puesta en marcha, explotación y control de todo tipo de instalaciones, tanto para el suministro de agua potable como para la depuración de aguas residuales, en el ámbito de los municipios de la provincia de Valencia.

En sus fundamentos, alega falta de legitimación *ad causam* de la actora, interesando la inadmisión del recurso.

Falta de fundamento de la solicitud de revisión de oficio por ausencia de la condición de interesada, conforme al art. 106.1 LPACAP.

Los convenios administrativos no son actos susceptibles de revisión al amparo del art. 106 LPACAP, a lo que se opone la naturaleza bilateral y convencional de los mismos. El objeto de revisión, son los actos administrativos, y no los convenios, que constituyen un negocio jurídico bilateral. Se trata de una forma escogida por dos Administraciones para desempeñar el ejercicio de competencias propias, confluyen dos declaraciones de voluntad, y supone el ejercicio de la autonomía local.

El carácter bilateral impide su revisión unilateral por la Diputación: faltaría la concurrencia del Ayuntamiento firmante.

Incompetencia del órgano judicial para pronunciarse sobre la nulidad de los convenios, habiendo instado en vía administrativa el inicio del procedimiento de revisión de oficio.

Los presupuestos invocados no determinan nulidad de pleno derecho, y no procede la revisión.

4. Por la codemandada EGEVASA se contestó oponiendo a la demanda, las siguientes consideraciones:

Se pretende por la mercantil actora, la revisión de diversos convenios, los cuales fueron suscritos hace más de veinte años. Su revisión atenta al principio de seguridad jurídica.

El contrato de gestión de servicios públicos mediante empresa mixta, celebrado por la Diputación y Veinmosa Cartera S.L., tiene también más de veinte años, y es un título válido para que pueda realizar las laboras descritas en los convenios en régimen de gestión indirecta.

Tecvasa no fue parte en dicho concurso, y se ha aquietado estos años a los referidos convenios.

EGEVASA fue constituida en 16 de diciembre de 1988 con capital exclusivamente público para atender las necesidades municipales del agua en la provincia, en régimen de gestión directa. A tal fin la Diputación formalizó los convenios con los municipios. En 1999 se transmitió el 49% del capital mediante concurso público. El

concurso fue impugnado y recayó sentencia firme del TS que lo declaró conforme a derecho. Tecvasa se ha aquietado a todo ello.

En sus fundamentos, alega falta de legitimación *ad causam*, el principio de seguridad jurídica, en orden a la revisión de convenios de hace veinte años, citando el art. 110 LPACAP en cuanto a los límites de la revisión.

EGEVASA actúa como concesionaria de contrato de gestión de servicio público en régimen de gestión indirecta. Cita la STS de 26 de marzo de 2006, sobre el concurso de socio privado. La Diputación ostenta competencia por tratarse en todos los casos de municipios con población inferior a 20.000 habitantes, art. 26.2 b) LRRL. No cabe confundir dichos convenios, con contratos de servicios.

TERCERO.- Alegada causa de inadmisibilidad por falta de legitimación *ad causam* de la parte actora, cabe recordar que la legitimación activa es la aptitud para ser demandante en un proceso concreto derivada de la titularidad de una relación jurídica o del interés en la invalidación del acto de que se trate. Constituye uno de los presupuestos esenciales para que la pretensión pueda ser actuada en juicio y para la admisibilidad del proceso.

La vigente ley jurisdiccional, siguiendo anteriores pautas jurisprudenciales, reconoce legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entre otros, a las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo -art. 19. 1, a)-.

Por su parte, la doctrina constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo vienen siendo reiteradas en el sentido de señalar que, pese a su amplitud, el concepto de interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad, que haría equiparable la legitimación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a la legitimación popular, y que sólo en los casos expresamente contemplados en la Ley es admisible, conforme determina el art. 19. 1 h) LRJCA; añadiendo que interés legítimo es el derivado de la relación unívoca existente entre el sujeto y el objeto de la pretensión e identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica, o desventaja, derivadas de la reparación pretendida; beneficio o perjuicio el expresado que puede ser actual o futuro, pero que, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento hipotético y futuro (SS TC 60/82, 257/88, 97/91, 143/94 y SS TS 4-2-91, 8-2-96, 13-3-97 y 8-2-99, entre otras).

La modificación terminológica aplicada sobre la misma noción empleada en la antigua LRJCA de 1.056, al sustituir “interés directo” por “interés legítimo”, no ha supuesto, a criterio de la Jurisprudencia, variación en dicha consideración, sino adaptación a los conceptos constitucionales en cuanto se asimila al interés directo, el indirecto derivado de efectos reflejos que se derivaran del recurso en relación a la actividad administrativa impugnada; sin que en ningún caso ello suponga su ampliación a la tutela de la pura legalidad, o en relación a perjuicios o agravios potenciales o futuros, los cuales no tienen cabida en el concepto de interés legítimo al vedar la llamada acción popular o pública, salvo en aquellos casos en que la Ley prevé una tutela o vigilancia general de la legalidad y así lo previene al establecer la acción pública (urbanismo, medio ambiente, etc).

Como indica la doctrina para que exista un interés legítimo es necesario y a la vez suficiente que el éxito de la acción signifique para el recurrente un beneficio material o jurídico, o que el mantenimiento de la situación creada por el acto combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja. El interés legítimo no comprende solo el de naturaleza económica, sino también el interés personal, profesional o incluso moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada,

siempre que ello no suponga su reconducción a un mero interés en la legalidad, en este sentido, la STS de 7 de marzo de 1983 de 1983 y 7 de octubre de 1984.

En materia contractual, y en cuanto a la relación que se pretende establecer entre la ausencia de la condición de licitador en concurso y el interés legítimo, (en este caso, el en concurso para la selección de socio privado, y el tiempo transcurrido), se ha pronunciado la Jurisprudencia interpretando tal legitimación en términos amplios que examinamos.

Así, la STS 12 febrero 2014, rec 5642/11: *Sin embargo, la Sala de instancia no acogió la falta de legitimación que había sido excepcionada por las partes codemandadas desde el alegato de que la recurrente no había participado en la licitación, y argumentó con esta finalidad que era de apreciar un interés en dicho accionante distinto del de la mera defensa de la legalidad, pues lo perseguido era combatir unas cláusulas existentes en los Pliegos que, en su criterio, le impedían obtener la adjudicación del contrato.(...) Finalmente, debe decirse que procede ratificar la legitimación que la Sala de instancia reconoció a la recurrente para la impugnación jurisdiccional por ella formalizada, pues, con independencia del éxito que pueda haber alcanzado, en ella no se hacía valer un mero interés por la legalidad sino por la remoción de lo que en su criterio eran unos obstáculos al acceso a la contratación objeto de convocatoria que resultaban contrarios a sus intereses individuales.*

STS 75/18 de 23 de enero, rec. 3923/15: *La jurisprudencia de esta Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo ha establecido como regla general que ha de reconocerse legitimación para impugnar la adjudicación de un concurso a quienes han concurrido al mismo, y que quienes no han sido concursantes han de acreditar un interés legítimo en la impugnación para que les sea reconocido la indicada legitimación. Y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia de esta Sala, lo que otorga legitimación activa es la titularidad de cualquier interés legítimo en la anulación del acto administrativo impugnado, sin que pueda erigirse en exigencia formal ineludible para la impugnación de cualquier acto relacionado con un concurso para la adjudicación de un contrato el haber participado o concurrido. O, dicho en otros términos, aunque dicha participación evidencie un interés en el resultado del concurso, no puede excluirse un interés legítimo en la impugnación de la convocatoria misma del concurso en el que no se participa por las propias condiciones en que es convocado.*

En nuestro caso, el tardío interés de la parte actora en la revisión de los convenios se halla en la circunstancia de la perpetuación en el tiempo, de la prestación de un servicio, de forma indirecta, por una sociedad mercantil privada, en su condición de socio privado de la empresa pública, sin sujeción a plazo y sin acceso por parte de otras empresas, de idéntico objeto social, a la misma prestación, conforme a los principios de igualdad y concurrencia en la contratación.

La concreta legitimación *ad causam*, para formular solicitud de revisión, deriva de la anterior, siendo la admisibilidad de la solicitud de revisión propiamente dicha, cuestión de fondo que se analizará a continuación.

Se rechaza el motivo.

CUARTO. Alegada por la Diputación falta de fundamento de la solicitud de revisión de oficio por ausencia de la condición de interesada, conforme al art. 106.1 LPACAP, el art. 106 LPACAP dispone: *Revisión de disposiciones y actos nulos.*

1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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 artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

La parte actora invoca como causa de nulidad de los convenios referidos, el art. 47.1 e) y f) LPACAP, y 62 e) y f) LRJPAC, por establecer un plazo muy superior al previsto en las normas de aplicación:

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

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

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

En nuestro caso, la solicitud de la actora invoca dos de las causas de nulidad del art. 47.1, y al menos en la segunda, no carece manifiestamente de fundamento, en cuanto sostiene que en virtud de la actividad cuya revisión pretende, se adquieren derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, esto es, la condición de entidad de capital público para el desempeño de la concesión en régimen de gestión directa. Esta situación, de apreciarse, concurriría en aquellos convenios celebrados con posterioridad a la incorporación de Veinmosa Cartera S.L. al capital de EGEVASA, y de forma sobrevenida en los anteriores.

Se rechaza el motivo.

QUINTO. A continuación, se alega por la Diputación, falta de legitimación pasiva para la revisión de los convenios, tratándose de acuerdos convencionales y bilaterales, en ausencia de los Ayuntamientos respectivos, y asimismo, falta la actividad administrativa impugnada en orden a la naturaleza de los convenios, que no son actos administrativos ni son susceptibles de revisión por vías del art. 106 LPACAP.

Respecto a la primera cuestión planteada, han sido emplazados en la condición de interesados todos los Ayuntamientos parte en los convenios cuya revisión se pretende, personándose uno de ellos en autos, por lo que está cubierta la legitimación pasiva.

En cuanto a la segunda, indudablemente que los convenios no son actos administrativos en sí, sino actos convencionales paccionados, en este caso adoptados al amparo de las fórmulas de cooperación interadministrativa prevista en los arts. 57, 36.2 b) y 85.3 LRBRL, 30.6 h) TRRL, que se invocan en el texto de los propios convenios celebrados.

El art. 85.3 LRBRL en la versión aplicable a la fecha de celebración de los convenios, decía: 3. La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:

a) Gestión por la propia entidad local.

b) Organismo autónomo local.

c) Sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

Ahora bien, ello no impide la revisión y declaración de nulidad de los convenios, derivada de la nulidad de los actos administrativos que los aprueban, es decir, los respectivos acuerdos adoptados para su aprobación por las Administraciones locales firmantes, Diputación y municipio respectivo.

En tal sentido cabe citar las SSTSJCV de 28 de febrero de 2018, rec. 868/15, 680/09 de 5 de junio, rec. 373/08, y 22 de septiembre de 2017 rec: 797/2014.

La STS de 18 de diciembre de 2007, rec. 9826/03, y las de 5 de diciembre de 1992, examina la admisibilidad de solicitud de revisión contra convenios, por razón de su fundamento, y no de la naturaleza del acto.

En cuanto al tiempo transcurrido, la propia STS de 18 de diciembre de 2007, rec. 9826/03 recuerda: *Es doctrina jurisprudencial que la acción de nulidad es una acción imprescriptible, ejercitable sin limitación de tiempo, y que vincula a la Administración autora del acto declarativo de derechos o de la disposición de carácter general a iniciar procedimiento revisorio, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser acorde con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado u órgano afín de la Comunidad Autónoma, pues la expresión "podrán" empleada no supone una facultad de la Administración, sino un deber, una obligación de la Administración a desarrollar los actos de instrucción adecuados para la revisión solicitada.*

SEXTO. En cuanto a la cuestión de fondo, de una parte la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana, en su art. 4 dispone: *Competencias de las Entidades Locales.*

1. En relación con las actuaciones contempladas en la presente Ley, y en el ejercicio de sus competencias, las Entidades Locales tienen iniciativa para:

- a) Constituir cualquier Organismo de gestión previsto en la vigente legislación de régimen local.*
- b) Redactar planes y proyectos, en el marco de la planificación que la Generalitat establezca.*
- c) Contratar y ejecutar obras.*
- d) Gestionar la explotación de las instalaciones y de los servicios correspondientes, mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente.*

Y de otra, los preceptos ya citados, art. 25 LRBRL en cuanto a las competencias municipales: *evacuación y tratamiento de aguas residuales.*

Art. 26: 3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley

Art. 57: La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban

Y art. 85.3, ya citado.

Los convenios cuya revisión se pretende, disponen: *"considerando que el art. 57 de la LRBRL, establece como una de las fórmulas de cooperación económica, técnica y administrativa el convenio administrativo...y debido al interés que el Ayuntamiento de ...tiene en que la Diputación, a través de su mercantil EGEVASA, construya y explote la estación depuradora de aguas residuales del municipio, en régimen de gestión directa, previsto en el art. 85.3 LRBRL, ambas Administraciones acuerdan...El presente convenio tiene una duración de veinticinco años a contar desde su firma. Al término del mismo podrá prorrogarse por períodos de tres años si ninguna de las partes manifiesta con una antelación mínima de tres meses el deseo de dar por finalizado el mismo"*

Ya se expuso anteriormente, que en fecha 1 de marzo de 1999 se transmitió el 49% de las acciones de EGEVASA a Vainmosa Cartera S.L., grupo Global Omnium. A partir de tal dato, ha de considerarse si la inclusión de un socio privado en la empresa pública ampara la continuidad del convenio de cooperación interadministrativa, bajo la fórmula de gestión directa, o por el contrario constituye

una gestión indirecta sujeta a las reglas de la igualdad y concurrencia, por lo que la entidad EGEVASA, carecería de los requisitos para adquirir la gestión.

También merece destacarse, que examinado el PCAP que rigió el concurso para la selección de socio privado, a los folios 1538 y ss, tal condición carece de plazo de duración, siendo indefinido, y en su régimen se invoca el art. 5.2 b) LCAP 13/95:

2. Son contratos administrativos:

b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley.

La parte codemandada EGEVASA, ha defendido la legalidad de los convenios esgrimiendo la STS de 22-3-06, rec. 3677/03, por la que se validaba la enajenación del paquete de acciones a socio privado.

Sin embargo en cuanto nos atañe, nada aporta la meritada sentencia, sino que confirma, analizando los arts. 104 TRRL y 104.2 b) RSCL, que se trata de privatización parcial de una sociedad mercantil de capital inicial público, para la gestión indirecta, no directa, de determinados servicios públicos.

Este Juzgado ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente en caso similar, mediante sentencia recaída en PO 330/18, 58/21 de 17 de febrero, la cual no es firme, y se reproduce parcialmente a continuación:

“Considérese lo dispuesto en el art. 111 TRLCAP: Son causas de resolución del contrato:

a) La muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista.

En relación con el art. 62 del mismo cuerpo legal: Causas de nulidad de Derecho administrativo.

Son causas de nulidad de Derecho administrativo las siguientes:

a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y 62 LRJPAC: 1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

c) Los que tengan un contenido imposible.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Por un lado considerar, que la selección de socio privado para la formación de la sociedad mixta, está sujeta a las reglas de la contratación pública, como analiza pormenorizadamente la STSJ Cataluña 126/16 de 9 de marzo, rec. 27/13 en asunto atinente a la matriz del socio privado de la aquí concesionaria del servicio:

...la STC 103/2015, de 28 de mayo 2015 se pronuncia en relación a la competencia que asiste a los municipios para el abastecimiento de agua potable a domicilio, evacuación y tratamiento de aguas residuales [art. 25.2 c) LBRL], y a la necesidad de gestionar de forma integrada los servicios de aducción, depuración y reutilización del agua, expresando que la excepción contemplada en el art. 4 n) TRLCSP no permite excluir las encomiendas de los Ayuntamientos a una sociedad mixta -en el caso a la creada por la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2008 -pues el precepto sólo excluye las que se realicen a medios propios y el art. 24.6 TRLCSP, al regular los medios propios, exige, entre otros requisitos, que cuando se trate de una sociedad mercantil, sea de capital íntegramente público. En la referida STC 103/2015 se cita la Comunicación de la Comisión Europea interpretativa relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones o la colaboración pública y privada institucionalizada (2008/C 91/02), que explica que la creación de una empresa mixta se traduce o bien en la creación de una nueva empresa cuyo capital pertenece conjuntamente a la entidad adjudicadora -administraciones y poderes adjudicadores que no son administración pública- y la adjudicación de un contrato público a esa entidad de nueva creación de capital mixto, o bien en la participación de un

socio privado en una empresa pública ya existente que ejecuta contratos públicos o concesiones obtenidos anteriormente en el marco de una relación interna. La Comisión considera que una doble licitación, la primera para la selección del socio privado de la empresa mixta, y la segunda para la adjudicación del contrato, no resulta muy práctica, por lo que una de las formas de actuar conforme al Derecho europeo es seleccionar al socio privado mediante un procedimiento de licitación transparente y competitivo, cuyo objeto es el contrato público que se ha de adjudicar a la empresa mixta, de manera que no resulte necesario licitar también la adjudicación del contrato.

En consecuencia, y de acuerdo al marco expuesto, los principios de igualdad de trato, concurrencia y transparencia se proyectan en la actividad administrativa de contratación en el caso de concesión de servicios públicos, incluso en el caso de selección de socio privado, lo que debe ser analizado en el ámbito de la actividad administrativa impugnada.

De esta doctrina se hace eco la actual LCSP 9/17, en su DA 22^a, si bien no resulta de aplicación al contrato vigente, se cita a título ilustrativo:

1. Las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

La modificación de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios que se adjudiquen directamente según lo establecido en el párrafo anterior, únicamente se podrá realizar de conformidad con lo establecido en la Subsección 4.^a de la Sección 3.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos.

2. En el caso en que la sociedad de economía mixta pretendiera acceder como concesionaria a otros contratos distintos de los referidos en el apartado 1 anterior, deberá concurrir al correspondiente procedimiento de licitación de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Por tanto, si el contrato de socio privado, que se aportó en fase probatoria por el Ayuntamiento de Torrent, de fecha 12 de enero de 1996, como resulta de la cláusula 21^a del PPT, tiene una duración de 25 años desde su constitución, prorrogable de mutuo acuerdo por dos años, a cuyo término se extinguirá la sociedad, o prórroga forzosa por tres años, resulta indudable que la sociedad mixta no puede prolongar su plazo máximo de duración, sin convocar nueva licitación para selección de socio privado. De todo lo cual se concluye que la prórroga de la concesión actual, cuya vigencia pende del cumplimiento de una condición de contenido imposible, y otorga a la sociedad mixta facultades o derechos careciendo ésta de los requisitos esenciales para su adquisición, resulta a su vez, nula de pleno derecho, conforme a ambos arts. 62 citados.

La cuestión de la modificación estatutaria del ámbito municipal de actuación de la sociedad mixta, resulta obvio que se adoptó en quebranto de la doctrina citada, en cuanto variaba las condiciones iniciales de la licitación de selección del socio privado. También resulta dudosa, a la luz del art. 102 RSCL y concordantes, la facultad del Ayuntamiento de Torrent de generar una sociedad mercantil mixta, para la prestación de servicios más allá del ámbito de su competencia material y territorial. Sin embargo, tal cuestión fue consentida por la parte actora, cuando tuvo lugar la adjudicación inicial de la concesión del servicio de suministro y saneamiento por parte del Consorcio, y no cabe examinarse al socaire de su prórroga.

Se estima el recurso.”

En nuestro caso, la sociedad EGEVASA ha modificado su naturaleza, de sociedad de capital exclusivamente público, a sociedad de economía mixta, deviniendo en carecer de los requisitos necesarios para prestar el objeto de los convenios

vigentes, en régimen de gestión directa, con infracción de los citados preceptos, invocados en los propios convenios: arts. 57, 36.2 b) y 85.3 LRBRL, 30.6 h) TRRL. En relación a la doctrina citada, del TSJ Cataluña, si bien la mercantil privada accedió a la condición de accionista mediante concurso, ostenta tal condición por tiempo indefinido, y no ha tenido por objeto la gestión de un determinado contrato, que fuera adjudicado de forma directa a la empresa pública, sino a un número indeterminado de convenios, de adjudicación directa y por periodo indefinido.

Indudablemente, se trata de un quebranto a las reglas del mercado, de igualdad, concurrencia y transparencia, la entrada de Vainmosa Cartera S.L., grupo Global Omnium, en la prestación de una infinidad de servicios públicos *ad eternum*, los convenios aquí examinados, además de todos cuantos se quiera adjudicar a la empresa pública de forma directa, al amparo de las fórmulas de cooperación administrativa. Es decir, conforme a la citada doctrina, los contratos de concesión de servicio a la empresa pública, que adoptan aquí la forma de convenio interadministrativo, han de sujetarse a plazo, y a licitación. Sería posible omitir la licitación del contrato si se efectuara licitación para la selección de socio privado, también temporal, respecto de sólo ese contrato, y no de un número indeterminado de los mismos.

Los convenios son revisables conforme al art. 47.1 f) LPACAP.

Sobre el pronunciamiento de plena jurisdicción por este Juzgado, se ha opuesto por la Diputación, la incompetencia o exceso de jurisdicción, de este Juzgado.

Sobre el particular, la exposición de motivos de nuestra Ley Rituaria, afirma: ... *Añade, no obstante, algunas prescripciones sobre el contenido y efectos de algunos fallos estimatorios: los que condenen a la Administración a hacer algo, los que estimen pretensiones de resarcimiento de daños y perjuicios, los que anulen disposiciones generales y los que versen sobre actuaciones discrecionales*

El art. 71: 1. *Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:*

b) Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.

En particular, la STS 1480/18 de 8 de octubre, rec. 1044/14, fija el pronunciamiento de plena jurisdicción derivado de la solicitud de nulidad de una resolución administrativa, a la ejecución de sentencia, sin que se reconozca a la Administración la competencia exclusiva en orden a tal declaración.

Se estima el recurso.

SEPTIMO. Conforme al art. 139 LRJCA se imponen a la demandada y codemandada opuestas al recurso, de forma solidaria, las costas causadas.

VISTOS los preceptos citados y demás de aplicación.

FALLO

Que desestimando las alegaciones de inadmisibilidad DEBO ESTIMAR Y ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Beatriz Llorente Sánchez Procurador de los Tribunales en nombre y representación de Técnicas Valencianas del Agua S.A. (TECVASA) bajo la dirección Letrada de D. Josep Ortiz Ballester contra Diputación Provincial de Valencia representada y defendida por D. Gloria Galán Carreño Letrado de sus SSJJ siendo codemandados, Empresa General Valenciana del Agua S.A. (EGEVASA) representada por D. Diego Carmona Domingo Procurador de los Tribunales y defendida por D. Marcial Alcalá Betanzos, Letrado y Ayuntamiento de Benicolet, representado por D. Isabel Gómez-Ferrer

Bonet Procurador de los Tribunales y defendido por D. José Luís Noguera Calatayud Letrado en impugnación de la resolución presunta por la que se desestima su solicitud de revisión de oficio de treinta y un convenios celebrados por la Diputación Provincial de Valencia con los respectivos Ayuntamientos, para la construcción, explotación y conservación de las EDAR y en su consecuencia debo declarar y declaro que la nulidad de la resolución presunta, así como la nulidad de los convenios referidos.

Se imponen las costas a la demandada y codemandada opuestas al recurso, de forma solidaria

Contra la presente resolución cabe interponer recurso de apelación en el plazo de QUINCE días en este Juzgado, para su conocimiento por la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.