



ASUNTO: CONTRATACIÓN/GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Contratación de la gestión de un almacén temporal de residuos de la construcción y rehabilitación de zona degradada.

011/13

EP

INFORME

I. ANTECEDENTES.

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha X de enero de 2013, tiene entrada en la Oficialía Mayor, escrito del Ayuntamiento de XX, mediante el que se solicita informe sobre *“Adjudicación de gestión indirecta de un almacén temporal de residuos de construcción y demolición, a efectos de rehabilitación de zona degradada.”*
- Con fecha X de enero de 2013, a solicitud de este funcionario, se remite diversa documentación en relación con la solicitud de autorización del Almacén temporal de residuos, en la que se incluye un escrito de aclaraciones, en el que se hace constar que la actuación se realizará en la Dehesa Boyal del municipio, y se explica la pretensión del Ayuntamiento en los siguientes términos: *“El ATR no puede ser gestionado por el Ayuntamiento de XX, pues no*



es Gestor Autorizado de Residuos de Construcción y Demolición. Así, necesitamos una empresa autorizada para gestión de esos residuos. Es por lo que solicitamos un Informe Técnico Jurídico para adjudicar este servicio, a saber, selección, tratamiento y reutilización de residuos de construcción y demolición. El tiempo de adjudicación está determinado por la rehabilitación de la zona degradada, pues esta es la finalidad del ATR. Ahora bien, si la culminación de la obra no puede determinar el fin del contrato, habría que asignarle una temporalidad, atendiendo a la necesidad de rehabilitar zonas degradadas. ... El Ayuntamiento de XX sólo requiere al gestor de este servicio su puesta en marcha en las condiciones que marca la ley, un canon diferenciado para los residuos de nuestro pueblo y que la zona degradada sea rehabilitada. Nuestro interés no es otro que prestar un servicio adecuado a las empresas de construcción de nuestro pueblo, rehabilitar una zona degradada y sin ningún coste para nuestro Ayuntamiento."

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- ✿ Constitución Española de 1978 (CE).
 - ✿ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
 - ✿ Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
 - ✿ Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).
 - ✿ Ley 22/2011, de 29 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC).
 - ✿ Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LPCAEX).
 - ✿ Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL).
 - ✿ Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (RD1481/2001).
 - ✿ Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la Producción y Gestión de los Residuos de Construcción y Demolición (RD15/2008).
-



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

- ✿ Decreto 20/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de la producción, posesión y gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DEX20/2011).
- ✿ Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de Extremadura (REAEX).
- ✿ Decreto 81/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (RACAEX).

III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. El artículo 45.1 de la CE proclama el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, en tanto que el apartado siguiente impone a los poderes públicos la obligación de defender y restaurar el medio ambiente. Fruto de ello y del mandato del artículo 53.3 de la norma constitucional es la abundante y compleja legislación medioambiental, encaminada a la defensa de aquel derecho y a instrumentar los medios de los que dispondrán para ello las distintas administraciones. Por lo que respecta la reparto competencial, el artículo 149.1.23 atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de *“23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección ...”*, en tanto que el artículo 148.1.9 dispone que las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en *“9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.”*; así lo hecho efectivamente y de manera amplia la Comunidad Autónoma de Extremadura en el Estatuto de Autonomía asumiendo competencias:

- Exclusivas en el artículo 9.1: *“33. Políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. Regulación de los espacios naturales protegidos propios y adopción de medidas para su protección y puesta en valor. Mantenimiento, conservación y mejora de la dehesa.”*
- De desarrollo normativo y ejecución en el artículo 10.1: *“2. Medioambiente. Regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad. Prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos y de la contaminación acústica, atmosférica, lumínica, del suelo y del subsuelo. ...”*
- De ejecución en el artículo 11.1: *“11. Gestión de los parques nacionales ...”*

Por lo que respecta a los Ayuntamientos sus competencias están concretadas en el artículo 25 de la LBRL, cuyo apartado 2.f) reconoce a los municipios



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

competencias en materia protección del de medio ambiente, determinando el apartado 3 del mismo precepto que *“3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, ...”* Además, el artículo 26.1 establece la prestación obligatoria de los siguientes servicios medioambientales: a), en todos los municipios, la recogida de residuos; b), en municipios con población superior a 5.000 habitantes equivalentes, además, el tratamiento de residuos; y c), en municipios con población superior a 5.000 habitantes equivalentes, además, protección del medio ambiente.

2º. La concreción material de las competencias municipales en relación con los residuos de la construcción viene determinada por el artículo 3.b de la LRSC, que define los residuos domésticos, incluyendo entre ellos *“... los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.”*, artículo 12.5.a) de la misma norma, que impone a las Entidades Locales como servicio obligatorio la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares (entre ellos los escombros de las obras menores), y artículo 3.1 del DEX20/2011 que, en consonancia con los preceptos anteriores, señala que *“... corresponde a las entidades locales la gestión de los residuos de construcción y demolición procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, entendiéndose por éstas las definidas en el artículo 2.d) del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero.”* La regulación se completa por el citado DEX20/2011, destacando las previsiones de las disposiciones adicionales segunda, sobre obras menores, octava, sobre exención de estas atribuciones en poblaciones con dificultades para el tratamiento previo al depósito en vertedero (que no sería aplicable al municipio al superar de largo los 500 habitantes), y novena, sobre adaptación de las ordenanzas municipales, con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto que, en aplicación de la Disposición final segunda, tuvo lugar el 1 de enero de 2012.

3º. La acción del Ayuntamiento en la materia, se llevará a cabo mediante un Almacén Temporal de Residuos de Construcción y Demolición Inertes, que se pretende instalar en una parcela de la Dehesa Boyal de 37.392 metros cuadrados. La instalación constará del Almacén, que ocupará una superficie de 7.000 metros cuadrados; el resto de la superficie, área degradada, se rehabilitará con el material inerte idóneo procedente del Almacén Temporal. Con tal finalidad el Ayuntamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 27 y siguientes de la LRSC, ha presentado la correspondiente solicitud de autorización ante la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía.



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

En otro orden, la actividad de almacenamiento de residuos está sujeta al régimen de comunicación previa, al estar incluida en el Anexo III del RACAEX, "*Grupo 4. Otras actividades. Subgrupo 4.8. Instalaciones destinadas a la gestión de residuos no incluidas en los Anexo I y II.*" (Téngase en cuenta que al ser el promotor el propio Ayuntamiento, suplirá la comunicación con el acuerdo de aprobación del proyecto), y tanto la rehabilitación del área degradada como el almacén temporal de residuos están sujetas a evaluación de impacto ambiental abreviada, al estar incluidas en el Anexo III del REAEX, "*Grupo 6. Otros proyectos y actividades.*", apartados a y b, respectivamente.

4º. Según consta el escrito de aclaraciones remitido, el Ayuntamiento pretende la externalización de estas actividades, porque carece de la pertinente calificación o autorización como Gestor Autorizado de Residuos de Construcción y Demolición, extremo podrá exigir a los eventuales licitadores conforme a lo dispuesto en el artículo 54.2 del TRLCSP. Las prestaciones objeto del eventual contrato comprenden la gestión de los residuos y la rehabilitación del área degradada, que ciertamente son servicios públicos locales, tal y como ha quedado acreditado anteriormente y define el artículo 85.1 de la LBRL. A esas prestaciones se añadirá la realización las obras de construcción del Almacén.

El artículo 85.2.B de la LBRL, a la hora de determinar las modalidades de gestión indirecta de los servicios públicos de su competencia remite a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la normativa de contratos del sector público, actualmente en el TRLCSP, que en el artículo 8.1 recoge su concepto en los siguientes términos: "*1. El contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración Pública ... , encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración ...*"

5º. De las modalidades de contratación previstas en el artículo 277 del TRLCSP, este funcionario considera que son idóneas para hacer frente a las pretensiones del Ayuntamiento la concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura, y el concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.

Por lo que respecta al plazo de duración del contrato, está regulado en el artículo 278 de la misma norma, pudiendo alcanzar hasta cincuenta años (incluidas las prórrogas), al incorporar a la gestión del servicio la ejecución de obras. No obstante, debe advertirse que el servicio mismo es objeto de una autorización



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

administrativa regulada, como se ha dicho, en el artículo 27 de la LRSC, precepto que en su apartado 8 contiene una limitación en cuanto a la temporalidad del Almacén al disponer que *“8. Las autorizaciones previstas en este artículo se concederán por un plazo máximo de 8 años, pasado el cual se renovarán automáticamente por períodos sucesivos,...”* Por tanto el plazo inicial del contrato no debería exceder del inicial determinado en la autorización (que podrá ser inferior a 8 años), pudiéndose establecer las prórrogas que se estimen convenientes, pero siempre condicionadas al régimen que al respecto se establezca en la autorización.

En relación con la ejecución de las obras, debe señalarse que están expresamente admitidas en esta modalidad de contratación por el apartado 1 del artículo 279 que, al regular la ejecución del contrato, determina que *“1. El contratista está obligado a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, y, en su caso, a la ejecución de las obras conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación.”*

Con carácter previo a la contratación del servicio, en cumplimiento del artículo 132 del TRLCSP, el Ayuntamiento debe establecer su régimen jurídico, de manera *“... que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, atribuya las competencias administrativas, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.”* De igual modo, el artículo 133 exige la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, anteproyecto de explotación y de las obras. Será precisamente el anteproyecto de explotación el documento que, en su caso, justifique la las pretensiones del Ayuntamiento en cuenta a la procedencia de establecer un canon diferenciado para los RCD procedentes de la localidad, la modalidad de prestación del servicio a las empresas locales, la ejecución de la zona degradada y que todo ello resulte sin que suponga coste para el Ayuntamiento. Acreditados, como queda dicho, tales extremos en el proyecto de explotación, debe quedar trasladado a los respectivos pliegos, con el fin de asegurar las correspondientes obligaciones.

6º. Conforme al artículo 138 del TRLCSP los procedimientos ordinarios de adjudicación son el procedimiento abierto y el restringido. Podrá utilizarse el procedimiento negociado en los supuestos generales del artículo 170 y en los supuestos concretos referidos al contrato de gestión de servicios públicos enumerados en el artículo 172. En la práctica y para el caso que se nos plantea el único supuesto aplicable sería el previsto en el apartado b) del último precepto citado,



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

que se transcribe a continuación: “*b) Los de gestión de servicios cuyo presupuesto de gastos de primer establecimiento se prevea inferior a 500.000 euros y su plazo de duración sea inferior a cinco años.*” Hay que tener en cuenta que, en los términos en que está redactado el precepto, se deben cumplir las dos condiciones y, además, que el plazo de duración es máximo, por lo que incluye también las eventuales prórrogas del contrato. Los gastos de primer establecimiento serán aquellos que resulten necesarios para que la empresa inicie su actividad productiva; en el caso que nos ocupa serán principalmente la inversión que tenga que realizar en la ejecución de las obras del Almacén temporal, en maquinaria, vehículos o instalaciones, incluso gastos de gestión o tramitación de suministros, etc. En cualquier caso, lo normal es que aparezcan identificados en el anteproyecto de explotación, documento que, como hemos visto debe incorporarse obligatoriamente al expediente (artículo 133.2 del TRLCSP).

Badajoz, enero de 2013.