

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,  
HISENDA I OCUPACIÓ  
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI  
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ  
ADMINISTRATIVA**

Avellanas, 14. 4.º K  
46003 VALENCIA  
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00  
Fax 96 392 09 27

**INFORME 6/2002 DE 8 DE AGOSTO, SOBRE LA GESTIÓN DEL SERVICIO DE  
RECOGIDA DOMICILIARIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS. CONTRATO  
DE GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS.**

**ANTECEDENTES.**

Con fecha 21 de mayo de 2002, tuvo entrada en esta Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe suscrito por el Alcalde del Excelentísimo Ayuntamiento de Ibi, con el siguiente tenor literal:

“Este Ayuntamiento adjudicó la gestión indirecta de la gestión del servicio de recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos mediante concierto, con la mercantil Fomento de Construcciones y Contratas S.A., cuyo contrato se formalizó con fecha 1-2-2000, fijándose un plazo de duración de diez años.

Con fecha 2-10-2001 se presenta, por la mercantil adjudicataria del servicio, solicitud de compensación económica para mantener el equilibrio económico del contrato, alegando el aumento sufrido en la tasa de tratamiento, justificando mediante escrito de fecha 30-11-2000 que el aumento de la tasa es debido al transporte de los residuos a un nuevo centro de eliminación.

Con fecha 20-11-2001 se presenta nueva solicitud por la empresa adjudicataria de revisión del canon, alegando la retirada de residuos en polígonos industriales no asimilables a urbanos por generarse de la actividad industrial, que dicho servicio no se encuentra recogido en el contrato y por tanto suponen perjuicio económico, advirtiendo que dejaría de prestarse dicho servicio si en los contenedores siguen existiendo residuos del tipo industrial.

Con fecha 14-1-2002 se emite informe por el Ingeniero Técnico Industrial Municipal, según el cual en los polígonos industriales se encuentran situados los contenedores instalados para la recogida de residuos sólidos urbanos y que en los mismos existen residuos procedentes de procesos industriales junto con los sólidos orgánicos y no orgánicos asimilables a domésticos y que el servicio de su recogida no está siendo prestado, lo que puede producir un problema de salubridad pública.

Ante esta circunstancia, surge la dificultad de vigilancia a las empresas ante su incumplimiento de depósito de residuos industriales en los contenedores habilitados para los de tipo orgánico o asimilables a domésticos y por parte de la Alcaldía y la Concejalía Delegada del Servicio se mantiene conversaciones con el presidente de IBIAE (Asociación de Empresarios Ibenses) en orden a buscar actuaciones tendentes a la solución del problema.

De estas conversaciones, surge la iniciativa de esta Asociación de gestionar la recogida de los residuos procedentes de las industrias de cualquier tipo que sean, tanto industriales como orgánicos y asimilables a domiciliarios, entendiendo que ante la falta de iniciativa de las empresas de depositar los residuos de forma selectiva esta fórmula solucionaría el problema surgido.



En conversaciones con la empresa adjudicataria, ésta muestra su conformidad con la reducción del objeto del contrato tendente a suprimir del mismo la recogida de residuos sólidos urbanos en las zonas industriales.

En consecuencia a ello, con fecha 21-2-2002, se ordena por el Teniente Alcalde Delegado del Área de Urbanismo y Obras Públicas, Régimen Administrativo y Seguridad Ciudadana, la iniciación del expediente de modificación del contrato.

Con fecha 21-2-2002, se emite informe por el Ingeniero Técnico Municipal, fijando los aspectos económicos a tener en cuenta para mantener el equilibrio económico tanto en lo que respecta al cambio de planta de tratamiento, como a la causa alegada por el contratista de la recogida de residuos de tipo industrial, proponiendo sobre este último extremo la supresión del servicio contemplado en el contrato respecto al itinerario diurno que recoge los residuos de los contenedores instalados en las industrias, fijando igualmente los aspectos y unidades de precios a tener en cuenta para la reducción del precio por este concepto.

Con fecha 22-2-2002, se emite informe por el Técnico Superior Economista Municipal, que en base a los aspectos fijados por el Ingeniero Técnico cuantifica la modificación del contrato con el objeto de mantener el equilibrio económico solicitado por el contratista.

Consta en el expediente el trámite de audiencia concedido al contratista y las alegaciones presentadas por el mismo consistentes respecto del cambio de la planta de tratamiento, que estando conforme con los efectos del nuevo coste desde el 1-1-2002 fijado por el Ayuntamiento, solicita no obstante liquidación por las diferencias entre el periodo anterior a partir del 2-10-2000, fecha en que tuvo lugar su solicitud. Asimismo, alega que la fecha de supresión del servicio en los polígonos industriales surta efecto desde el 1-4-2002.

Por el Ingeniero Técnico y el Economista Municipales se emite informe a dichas alegaciones presentadas, según los cuales, respecto de la objeción por parte del contratista al cambio de tratamiento de planta no afecta a los aspectos fijados para la modificación del contrato, por cuanto acepta la empresa tanto el cálculo en los costes como la fecha de efecto fijada para sus efectos, por cuanto procede dicha modificación. Y respecto a la alegación formulada por la supresión del objeto del contrato en los polígonos industriales, versa la alegación únicamente sobre la fecha de efectos de dicha modificación, la cual proponen procede tomar en consideración.

Tras los trámites preceptivos, con fecha 25-3-2002 se acuerda por el órgano de contratación la modificación del contrato, notificándose a la empresa adjudicataria y estando el expediente dentro del plazo para su formalización.

Con fecha 27-3-2002, se presenta instancia de IBIAE (Asociación de Empresarios de Ibi) proponiendo la gestión de recogida de residuos industriales, así como los sólidos urbanos y asimilables a domiciliados por economía de costes y facilidad de tratamiento, todo ello a cargo de los industriales productores.

Ante la premura de plazo para la formalización de la gestión con la mercantil IBIAE, modificada ya la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio que excluye a las empresas que desde ahora sumen el mismo con efectos desde el 1-4-2002, el Ayuntamiento Pleno, con fecha 27-3-2002 aprueba encomendar la gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos producidos por las empresas radicadas en Ibi a la Asociación Empresarial IBIAE y que en previsión de incidencias y complejidad que pudiera conllevar el desarrollo de este nuevo sistema, se establece como fecha de efecto el 1-4-2002 pero no se acota un período de duración definido, que será objeto de específico acuerdo transcurridos los primeros meses de ejecución del servicio encomendado, formalizándose entonces el correspondiente documento que regule esta relación.

De lo expuesto, se solicita informe a esa Junta Superior sobre las formas posibles de adjudicación a la asociación IBIAE, entendiendo que entre las mismas cabría:



- a) Adjudicación a dicha asociación de la gestión del servicio, mediante procedimiento negociado sin publicidad de conformidad con lo previsto en el artículo 159.2 a) del RDL 2/2000, de 16 de junio de Contratos de las Administraciones Públicas, entendiendo que resulta imposible promover concurrencia pública por ser de interés público que dicha asociación que va a gestionar los residuos industriales gestione también los sólidos urbanos, por dos razones:
1. De gestionarse por empresa distinta los urbanos de los industriales, estaríamos ante la misma situación que ha originado la causa que motiva la modificación del contrato, ante la falta de iniciativa de las empresas de depositar los residuos de forma selectiva.
  2. La concurrencia pública supondría un mayor costo para el Ayuntamiento, dado que la asociación IBIAE asume la gestión del servicio a su riesgo y ventura, a cuyos efectos se ha modificado la ordenanza reguladora del servicio.
- b) Mediante el oportuno convenio en el que se encomiende la gestión a la mencionada Asociación, en base a lo previsto en los artículos 111 del RDL 781/86, de 18 de abril y 4 de la mencionada Ley de Contratos, por los cuales prima el interés público y el principio de buena administración para la formalización de esta situación con esta fórmula.
- c) Por cualquier otra forma que considere esa Junta.

Asimismo, se solicita informe sobre las condiciones en que quedarían las facultades de esta Administración para reconducir a la solución adoptada a aquellas posibles empresas que decidieran adoptar sistemas propios de gestión, tanto de residuos industriales como los asimilables a domiciliarios.

Teniendo en cuenta la situación de hecho producida y la previsión de alcanzar en breve plazo la previsión establecida de que en los primeros meses de vigencia se llevaría a efecto la formalización definitiva y la firma del oportuno contrato, les rogamos tengan a bien emitir el informe solicitado en el plazo más breve posible."

En fecha 23 de mayo de 2002, se solicita del Ayuntamiento la siguiente documentación:

Pliego de Cláusulas Administrativas.

Pliego de Prescripciones Técnicas.

Contrato.

Solicitud empresa de fecha 20 de noviembre de 2001.

Informes de los Técnicos de fecha 14 de enero de 2002.

Informes de fecha 21 de febrero y 22 de febrero de 2002.

Expediente de modificación del contrato.

Acuerdo de Pleno de 27 de marzo de 2002 y términos del mismo.

Con fecha 15 de junio de 2002, tuvo entrada en esta Junta la documentación referenciada.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS.



Las cuestiones objeto de consulta deben ser abordadas necesariamente desde la legislación de Régimen Local (concretamente el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/85, de 2 de abril, modificada por Ley 11/99), la Ley 10/98 de Residuos, de 21 abril, y Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Residuos, ello por tanto en cuanto a determinados aspectos planteados en al consulta y cuya resolución demanda de concretas actuaciones previstas en la citada normativa específica, esta Junta no tiene competencia para emitir Informe al respecto, si bien los somete a consideración de ese Ayuntamiento para dirigirse a los órganos competentes.

### **1.- La gestión de residuos urbanos por los Entes Locales.**

Con carácter previo conviene recordar la noción de residuo urbano, delimitada por las normas específicas citadas. Así, son 'residuos urbanos o municipales': 1º) Los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios. 2º) Todos aquéllos que no tengan la calificación de peligrosos y que, por su naturaleza o composición, puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades, entre otros, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas; animales domésticos muertos; muebles, enseres y vehículos abandonados; residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliarios (artículo 4 de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana y artículo 3 de la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos).

La competencia municipal viene determinada en el artículo 26 de la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local (en adelante LBRL), que establece en su apartado 1 que 'los Municipios, por sí solos o asociados con otros, deberán prestar en todo caso los servicios siguientes...a) recogida de residuos...'.

La Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos (BOE número 96, de 22 de abril de 1998) impone una serie de obligaciones a los Entes Locales que suponen una modificación del régimen general establecido en la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, de manera que atribuye de forma genérica a las Entidades Locales –como término obligatorio- no sólo la recogida, sino el transporte y la eliminación de los residuos urbanos, y la recogida selectiva en Municipios de más de 5000 habitantes, a partir del año 2001 (lo que no contempla el artículo 26 de la LBRL).

En idéntica línea, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana (DOGV número 3989, de 15 de diciembre de 2000), como novedad, además de lo establecido en la Ley estatal de residuos, atribuye a las Entidades Locales la valorización de los residuos urbanos o municipales, sometiéndose las actividades de valorización y eliminación de los residuos urbanos al régimen de autorización administrativa de la Comunidad Autónoma.

El Capítulo II del Título V de la LBRL y, más concretamente, el artículo 85, establece la forma de gestión de los servicios públicos de competencia local.

No abundando esta Junta en la materia, por ser conocedora ese Ayuntamiento, sí que hay que indicar que la gestión indirecta de los servicios públicos se rige en su integridad por las normas en materia de contratación administrativa (vid Informe de esta Junta 2/2001, de fecha 12 de julio).

### **2.- Gestión de residuos industriales.**



Los residuos industriales no asimilables a urbanos escapa de la competencia municipal y, por ende, estará sometido su poseedor a las normas específicas indicadas en la materia para su gestión y, en su caso, a la autorización administrativa correspondiente, regulada en el ámbito de la Comunidad Valenciana por la citada Ley 10/2000 de Residuos, citada.

### 3.- Cuestiones que plantea la contratación por el Ayuntamiento de Ibi.

En primer término, indicar que, obviamente, el contrato excluye de su objeto los residuos industriales, si bien se deduce de la documentación remitida que el contratista prestó este servicio.

El problema se plantea para el Ayuntamiento cuando procede a la modificación del contrato por supresión del servicio respecto de los residuos industriales asimilables a urbanos (Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 25 de marzo de 2002) sobre la base de la Cláusula 10.2.2, que prevé "las modificaciones del servicio impuestas por la Corporación que aumentan los costos o disminuyen la retribución en los casos de la asunción directa de la gestión del servicio, si ésta se produjese por razones de interés público".

De conformidad con la documentación obrante en el expediente, concretamente el Informe Técnico del Ingeniero Técnico Municipal suscrito en fecha 21 de febrero de 2002, el Técnico Superior Economista de fecha 22 de febrero de 2002 y el Interventor de la Corporación, esta modificación viene avalada por la conveniencia económica de suprimir el servicio de recogida de residuos indebidos asimilable a urbanos, dado el cambio de planta de tratamiento de El Campello a Villena.

No quiere entrar esta Junta en la conveniencia o no de la modificación, refrendada únicamente en términos de conveniencia económica, pero sí debe hacerse eco del Acuerdo de la Comisión de Gobierno citado, por el que lejos de adoptar una decisión sobre la gestión de los citados residuos, bien directa o bien indirectamente, de conformidad con la normativa vigente y lo establecido en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, con fecha 27 de marzo de 2002, se **encomienda la gestión de los residuos industriales** asimilables a urbanos y los industriales propiamente dichos a la Asociación Empresarial IBIAE.

A la vista de lo anterior, conviene señalar una serie de matizaciones:

1ª.- La encomienda de gestión regulada en el artículo 15 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no es trasladable en ningún caso al supuesto pretendido por el Ayuntamiento de Ibi.

2ª.- La competencia municipal sobre la gestión de los residuos urbanos sólo es declinable ante terceros, como es el caso que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la LBRL, que dispone que "los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que le correspondan ... cuando por unas características particulares resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento".

En sentido idéntico, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, en su artículo 6.6, dispone que "los municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios que les corresponden, según lo dispuesto en este artículo y en la legislación local".

Una lectura detenida de la Ley 10/2000, en su Capítulo IV, artículos 60 y 61, establece lo siguiente:

"Artículo 60. Gestión de los residuos urbanos o municipales por las entidades locales.



Los productores o poseedores de residuos urbanos o municipales estarán obligados a entregarlos a las entidades locales o, previa autorización de la entidad local, **a un gestor autorizado o registrado conforme a las condiciones y requisitos establecidos en las normas reglamentarias de la Generalitat y en las correspondientes ordenanzas municipales**, y, en su caso, a proceder a su clasificación antes de la entrega para cumplir las exigencias previstas por estas disposiciones.

2. Las entidades locales adquirirán la propiedad de los residuos urbanos desde su entrega y los poseedores quedarán exentos de responsabilidad por los daños que puedan causar tales residuos, siempre que en su entrega se hayan observado las correspondientes ordenanzas y demás normativa aplicable.
3. Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a cumplir los objetivos de valorización fijados en los correspondientes planes locales y autonómicos de residuos, fomentando el reciclaje y la reutilización de los residuos municipales originados en su ámbito territorial.
4. Las entidades locales competentes podrán obligar **a los productores poseedores de residuos urbanos distintos a los generados en los domicilios particulares, y en especial a los productores de residuos de origen industrial no peligroso, a gestionarlos por sí mismos o a entregarlos a gestores autorizados.**

#### Artículo 61. Recogida selectiva.

1. Los municipios de más de 5.000 habitantes tienen la obligación de prestar el servicio de recogida selectiva de residuos urbanos en las condiciones establecidas en el Plan integral de Residuos y en los planes zonales.
2. Los municipios podrán solicitar de la conselleria competente en medio ambiente la dispensa de la obligación de recogida selectiva cuando, por sus características, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento.
3. La conselleria competente en medio ambiente prestará especialmente su colaboración y apoyo en programas de recogida selectiva para los municipios de hasta 5.000 habitantes y de aquellos que se encuentren en espacios naturales protegidos.”

Más taxativo en esta materia, el artículo 20 de la Ley 10/98, de 21 de abril, en su artículo 20, apartados 2 y 3, que señala:

“2. Los productores o poseedores de residuos urbanos que, por sus características especiales, pueden producir trastornos en el transporte, recogida, valorización o eliminación, estarán obligados a proporcionar a las Entidades Locales una información detallada sobre su origen, cantidad y características.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando las Entidades Locales consideren que los residuos urbanos presentan características que los hagan peligrosos de acuerdo con los informes técnicos emitidos por los organismos competentes, o que dificulten su recogida, transporte, valorización o eliminación, podrán obligar al productor o poseedor de los mismos a que, previamente a su recogida, adopten las medidas necesarias para eliminar o reducir, en la medida de lo posible, dichas características, o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

En los casos regulados en este apartado, así como cuando se trate de residuos urbanos distintos a los generados en los domicilios particulares, las Entidades Locales competentes, **por motivos justificados, podrán obligar a los poseedores a gestionarlos por sí mismos.**

4. Los Municipios con una población superior a cinco mil habitantes estarán obligados a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y



otras formas de valorización. No obstante, en materia de residuos de envases se estará a lo dispuesto en la normativa específica correspondiente.”

Por tanto, se exige la justificación de los motivos, que entiende a esta Junta deberá valorar la Conselleria competente por razón de la materia.

Los requisitos que deben reunir los gestores autorizados vienen recogidos tanto en la Ley Valenciana como en la Ley Estatal, a la que esta Junta se remite y que corresponderá asimismo a la Conselleria competente en la materia.

En virtud de todo lo expuesto, se formulan las siguientes

## CONCLUSIONES

1.- La gestión de los residuos urbanos o municipales compete a las Entidades Locales, que los gestionará de forma directa o indirecta con estricta aplicación, en este caso, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2.- La gestión de los residuos sólidos industriales asimilables a urbanos y su gestión por los poseedores deberá entregarse a un gestor autorizado por el órgano autonómico competente y deberá conformarse a la legislación vigente citada en materia de residuos.

3.- De optar el Ayuntamiento por la gestión indirecta únicamente podrá acudir al procedimiento negociado en los casos previstos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no siendo del parecer de esta Junta los motivos esgrimidos de imposibilidad de promover la concurrencia, ni el art. 159.2 a) del TRLCAP. Además teniendo en cuenta que el procedimiento negociado no excluye del mismo la negociación con una o más **empresas capacitadas**, es decir, que reúnan los requisitos de capacidad de obrar, solvencia técnica y económica suficientes, requeridos por la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas y aquellos otros requisitos que prescribe la legislación específica sobre la materia, muy especialmente la de considerarse gestor autorizado e inscrito en el correspondiente Registro.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA DE LA JUNTA

Margarita Vento Torres

Vº Bº  
EL PRESIDENTE DE LA JUNTA

Vicente Rambla Momplet

APROBADO POR EL PLENO DE LA JUNTA  
SUPERIOR DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA  
en fecha 8 de agosto de 2002.