

Expte.

DI-887/2011-2

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a devolución de fianza por gestión de residuos

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 23 de mayo de 2011 tuvo entrada en esta Institución una queja exponiendo que un vecino de Zaragoza, depositó el 10/03/10 en Tesorería del Ayuntamiento de Zaragoza la cantidad de 120 € para "*garantizar la correcta gestión de los residuos por obras de reforma*" (Referencia expte. 23.773/2012).

Una vez concluida la obra, solicitó el 10/05/10 la devolución del depósito, presentando la documentación que le fue exigida. Sin embargo, transcurrido un año, todavía no se lo habían devuelto, alegando que entregó los residuos a "... 7 instalaciones de gestión de residuos de la construcción y demolición. Vertedero las Canteras", instalación que sigue abierta y recoge los residuos que le llevan. Por ello, considera el ciudadano que ha gestionado correctamente sus residuos, pues como usuario particular no está en condiciones de poner en tela de juicio la capacidad legal de un vertedero que lleva años funcionando y seguía recogiendo residuos cuando los entregó, sin que le pusieran ninguna objeción.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 26/05/11 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información tanto del supuesto concreto que se plantea como de la situación del mencionado vertedero, a fin clarificarla y que otros ciudadanos no se vean envueltos en la misma polémica.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió en fecha 18/07/11; a través de un informe del Servicio de Licencias de Actividades se exponen las circunstancias legales del sistema de generación, control y gestión de los residuos de construcción y demolición, aludiendo a la *Ley 3/09, de Urbanismo de Aragón*, que establece "*la obligación de incluir el estudio de gestión de residuos como parte del proyecto técnico que acompaña a la solicitud de licencia urbanística (D.A. 8.1) y la obligación de aportar fianza previa suficiente antes de obtener la licencia (D.AA. 8.2 y 3). Fianza que se devolverá cuando el productor de residuos acredite su entrega a gestor autorizado mediante el oportuno certificado (D.A. 8.4 Ley 3/09)*". Con referencia a la cuestión concreta, manifiesta que "*la cancelación de la fianza solo se llevará a cabo cuando el productor justifique mediante certificado de gestor autorizado la correcta gestión de los residuos, circunstancia que no se produce en el presente caso por cuanto ... S.A. no consta en la relación de gestores autorizados de esta Comunidad Autónoma*". Debido a esta circunstancia, y con el fin de resolver

sobre el depósito objeto de queja, han recabado informe del Servicio de Control Medioambiental, del Departamento de Medio Ambiente, porque no entra dentro de las competencias municipales *“la autorización de las actividades de gestión de residuos a que se refiere el art. 4.2 antedicho, ni su suspensión y/o revocación, ni la inspección y/o control de los gestores, ni la devolución de fianzas cuando el receptor de los residuos no es un gestor autorizado (y por tanto no se cumple lo preceptuado en el apartado 4 de la Disposición Adicional Octava de la Ley 3/09 de Urbanismo de Aragón)”*.

CUARTO.- Sin embargo, esta explicación, correcta desde el punto de vista legal, no resuelve el problema de un ciudadano que, de buena fe, entregó sus residuos en un vertedero que durante años ha realizado este servicio y, según expone, sigue abierto con plena apariencia de funcionar correctamente y recibiendo residuos de esta naturaleza, pudiendo justificar mediante el correspondiente recibo la entrega realizada.

Atendido este razonamiento, desde nuestro punto de vista se hizo el siguiente resumen de la situación: que, habiéndose cumplido correctamente la finalidad pretendida por la norma (los residuos de construcción y demolición se deben llevar a un vertedero autorizado), el ciudadano no puede recuperar su fianza debido a una circunstancia que él no podía conocer, puesto que al recibirse con normalidad los residuos y justificarse su recepción no parece razonable exigirle que compruebe si la empresa cuenta con todas las autorizaciones que requiere su actividad. La falta de resolución supone que este estado de cosas sea susceptible de mantenerse indefinidamente, puesto que el interesado no tiene en su poder los residuos para entregarlos a un gestor autorizado, y no puede recogerlos de nuevo donde hizo la entrega para llevarlos a otro gestor que cuente con licencia vigente. Por ello, con fecha 08/08/11 se dirigió un nuevo escrito al Ayuntamiento instando una solución al problema.

QUINTO.- En atención al mismo, el Servicio de Licencias de Actividades remitió un escrito donde se abordan varias cuestiones. En primer lugar, se reitera en que no se ha cumplido la finalidad pretendida por la norma, al entregarse los vertidos a un gestor no autorizado, con lo que no se garantiza que los residuos sean tratados conforme a la normativa medioambiental; no obstante, en cuanto a la devolución de la fianza, están a la espera de la resolución que adopte la Comunidad Autónoma para actuar en consecuencia.

Junto a ello, el mismo Servicio elabora un extenso informe que detalla, en los siguientes términos, la situación del vertedero donde se recogieron los residuos:

“Se solicita la devolución de la fianza constituida para garantizar la correcta gestión de residuos a que hace referencia la Disposición Adicional 8 de la Ley 3/09 del Urbanismo de Aragón.

En el apartado 4 de dicha Disposición se indica que la cancelación y devolución de la fianza se producirá previa comprobación del certificado de recepción de los residuos emitido por gestor de residuos autorizado.

Se aporta documentación justificativa emitida por ... SL como gestor autorizado.

Respecto de dicha empresa la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón emitió en fecha 1 de 1 de 2010 nota informativa en la que se indicaba:

“La Comunidad de Montes de Torrero venía explotando en sus terrenos, desde

décadas atrás, una cantera, cuyas oquedades comenzó a utilizar posteriormente como vertedero. En el año 2001, esa Comunidad de Montes solicitó al Ayuntamiento de Zaragoza licencia de actividad para legalizar el vertedero, que le fue denegada en mayo de 2002 por acuerdo de la Comisión de Gobierno municipal, por razones de incompatibilidad urbanística. Ese acuerdo del Ayuntamiento fue recurrido por la Comunidad de Montes de Torrero en los tribunales. Años después, una sentencia de junio de 2007, de carácter firme, ratificó la posición del Ayuntamiento Zaragoza.

En el año 2001, la Comunidad de Montes de Torrero cedió a la empresa ... S.L. la explotación del vertedero. ... S.L. solicitó ese mismo año autorización para la gestión de residuos al Gobierno de Aragón, que la denegó por su incompatibilidad con el plan urbanístico de la ciudad de Zaragoza. La empresa recurrió judicialmente, y una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, del año 2007, confirmó la posición del Gobierno de Aragón.

En paralelo, en el año 2001, se aprobó a nivel nacional el Real Decreto 1481/2001 por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Este Real Decreto daba de plazo hasta el 16 de julio de 2009 para que los vertederos existentes se adaptasen a la nueva normativa, que traspone la directiva europea a la legislación española. Este proceso de adaptación requería la obtención de todas las autorizaciones necesarias (urbanísticas y ambientales), así como la aprobación y ejecución de un Plan de Acondicionamiento de las instalaciones. Según la norma estatal, a partir de esa fecha (16 de julio de 2009), los vertederos que no cumplieran con todos' los requisitos técnicos y el resto de autorizaciones no podrían seguir operando. El Gobierno de Aragón, a solicitud de ..., S.L., aprobó en 2003, el Plan de Acondicionamiento de las instalaciones, cuya vigencia terminaba, en todo caso, el pasado 16 de julio de 2009.

En 2006, la empresa solicitó al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) la modificación del plan de acondicionamiento del vertedero Las Canteras. La solicitud pretendía ampliar la tipología de residuos a admitir en el vertedero, incluidos residuos no peligrosos. El INAGA denegó esta autorización por diferentes razones, entre las que se encontraba la incompatibilidad urbanística y la falta de autorización de la instalación. SUDISMIN recurrió ante los tribunales la denegación del INAGA y por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, en el año 2008, se confirmó la posición del INAGA.

En el proceso de tramitación de la solicitud de autorización de las instalaciones como vertedero, según lo dispuesto en el Real Decreto 1481/2001, se realizaron inspecciones a las instalaciones, en las que se comprobó que no disponía de lámina de impermeabilización ni drenaje para el control de pluviales y, por lo tanto, no cumplía la normativa para acoger la eliminación de determinados residuos.

Ante la complejidad administrativa del expediente, en 2009 se solicitó informe a los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, quienes señalaron que el cumplimiento del Plan de Acondicionamiento no conlleva el otorgamiento de la autorización de la instalación, sino que son exigibles el resto de criterios contemplados en la legislación vigente.

A la vista de los diferentes informes, se emitió en julio de 2009 un borrador de resolución, que fue sometido a audiencia del interesado, y que estaba condicionado a lo que dictaminase la Comisión Jurídica Asesora sobre el expediente completo, para garantizar así la máxima seguridad jurídica en la resolución.

El dictamen de la COJA fue elevado a Consejo de Gobierno para su toma en conocimiento, antes de adoptar el acuerdo que pone fin a la vía administrativa, y que, una vez más, fue sometido a audiencia de las partes antes de ser aprobado de forma definitiva con fecha 15 de diciembre de 2009. Gobierno de Aragón."

Dado que la misma no deja claro si existía una expectativa de derecho respecto a la posibilidad de ser gestor autorizado de residuos no peligrosos (como son los originados en la licencia que se concedió en su momento) se transcriben los párrafos del Dictamen ° 220 / 2009 de la Comisión Jurídica Asesora de Aragón que hacen referencia a ello:

"a) La autorización para la gestión de la valorización y eliminación de residuos no peligrosos fue solicitada por la mercantil citada el día 26 de octubre de 2001 y denegada por Resolución del Director General de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental de 20 de diciembre de 2001.

b) La denegación se fundamentó en la clasificación y categorización del suelo del vertedero "Las Canteras" según el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza Suelo no urbanizable especial, de ecosistema natural de protección del suelo estepario-.

c) Recurrida en alzada la Resolución de 20 de diciembre de 2001, el recurso fue desestimado por Orden del Consejero de Medio Ambiente de 12 de marzo de 2002.

d) Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, se dictó la Sentencia de de 27 de noviembre de 2007, en la que, ante la pretensión de la demandante de que continúe la tramitación del procedimiento de autorización, en el fallo se dijo: "Debemos declarar y declaramos que no procede acordar, al menos por ahora, que la Administración continúe la tramitación de la solicitud de autorización formulada por la entidad actora en fecha 26 de octubre de 2001

a) La solicitud de autorización del vertedero y su inscripción en el registro se efectuó con fecha 18 de octubre de 2007, y la Dirección General de Calidad Ambiental, con fecha 26 de noviembre de 2007, por tanto antes de dictarse la sentencia mencionada en los apartados d) y e) del punto anterior, informó a la mercantil solicitante de la continuación del procedimiento para la autorización citada, en el que se le dará audiencia en la fase de propuesta de resolución, y que la inscripción del vertedero en el registro establecido y regulado en el Decreto 49/2000 era competencia del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

b) Elaborada propuesta de borrador de Resolución por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático en sentido denegatorio, previo informe de los Servicios Jurídicos de 29 de abril de 2009, suscrito por una Letrada, e informe-propuesta de 15 de junio de 2009, suscrito por los Jefes de los Servicios de Control Ambiental y de Planificación Ambiental, que sirvió de base, según se indica en posterior informe de éstos, de 9 de julio de 2009, al "Borrador de Resolución sobre la autorización del vertedero 'Las Canteras' en aplicación del apartado 1.c del artículo 15 del Real 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero" se ha podido disponer de su texto por la notificación que del mismo se hizo a la entidad solicitante-, suscrito por la Directora General de Calidad Ambiental y Medio Climático y elaborado en sentido denegatorio del autorización del vertedero y suspensivo del procedimiento "hasta la subsanación del requerimiento sobre disponibilidad de los terrenos", con el que se dio audiencia a la mercantil solicitante de la autorización que formuló alegaciones en escrito de 7 de julio de 2009, y los citados Jefes de Servicio emitieron un informe el 9 de julio de 2009 acerca de la documentación presentada por la solicitante de la autorización y sobre el contenido de sus alegaciones.

c) En el informe de la Letrada, antes mencionado, y por lo que respecta a la autorización del vertedero, se hace mención de los posibles derechos adquiridos como consecuencia de la aprobación y ejecución del Plan de acondicionamiento del vertedero, aprobado por Resolución de 19 de junio de 2003, de la entonces Dirección General de Calidad, Evaluación y Educación Ambiental, que en rigor, se dice, "no es título para gestionar residuos sino para obtener la autorización de vertedero, es decir de la instalación misma, al amparo del art. 15 del R.D. 1481/2001", con un límite temporal fijado con carácter general en el día 16 de julio de 2009, salvo que con anterioridad se dicte resolución autorizatoria (sic) del vertedero. Pues bien, la mercantil interesada solicitó en escrito de fecha 15 de julio de 2009, presentado en la oficina de Correos el mismo día, que se adoptara resolución poniendo fin al procedimiento de autorización exigido del vertedero, "al amparo del artículo 15.1.c) del Real Decreto 1481/2001, a lo más tardar el 16 de julio de 2009", sin que conste que tal

resolución se haya adoptado ni antes ni después de la fecha señalada."

De lo anterior se deduce que ... SL ni tenía autorización para la gestión y eliminación de residuos no peligrosos, ni la aprobación del Plan de acondicionamiento del vertedero era título para gestionar residuos sino para obtener la autorización de vertedero. En el orden municipal tampoco se disponía de la oportuna licencia.

En base a lo anterior, quien subscribe entiende que al no disponer SL de autorización como gestor autorizado la presente solicitud no cumple lo dispuesto en el apartado cuarto de la Disposición Adicional Octava de la Ley 3/09 del Urbanismo de Aragón, no procediendo la cancelación y devolución de la fianza aportada; no obstante dado que hay constancia de que la ejecución de las obras autorizadas en la licencia ha generado los residuos previstos, que estos se han recibido por gestor no autorizado, con carácter previo a la denegación de la presente solicitud debiera remitirse a informe de la Comunidad Autónoma, como Administración competente sobre la materia, por si estima la necesidad de requerir la ejecución de la fianza, liberarla o cualquier otro extremo que estime oportuno".

SEXTO.- Habiendo dejado transcurrir un plazo prudencial para que el Ayuntamiento resolviese conforme al dictamen solicitado al Departamento de Medio Ambiente, en fecha 09/01/12 nos dirigimos de nuevo al Ayuntamiento para conocer la situación del expediente. Dado que la respuesta recibida se mantiene en los mismos términos, se ha reiterado en varias ocasiones, obteniendo la misma contestación: remisión al informe de D.G.A. (todavía sin expedir en el mes de julio), previamente a su resolución.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la obligación de resolver expresamente.

La documentación del expediente pone de manifiesto dos hechos:

- Que el reclamante depositó los vertidos procedentes de una obra en el vertedero de residuos de construcción y demolición que la empresa S.L. explotaba por aquel entonces en los montes de Torrero, recibiendo un justificante de este depósito y pagando la correspondiente tasa. Pero ello no sirvió para que el Ayuntamiento le devolviese la fianza, depositada para garantizar la correcta gestión de sus residuos, al no figurar dicho vertedero como autorizado por la D.G.A.
- Que el vertedero en cuestión viene funcionando con esta finalidad desde hace años en el mismo lugar, siendo explotado inicialmente por la Comunidad de Montes de Torrero y posteriormente por la empresa ... S.L., pero no ha podido legalizar completamente su actividad porque el terreno donde se ubica está clasificado como "*Suelo no urbanizable especial, de ecosistema natural de protección del suelo estepario*" en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Se ha reproducido el informe del Ayuntamiento para hacer ver que la cuestión relativa a este vertedero no ha sido pacífica, habiendo sido objeto de numerosos estudios, informes y recursos administrativos y judiciales. Si bien se ha demostrado que carece de la autorización necesaria, el conocimiento de una situación tan compleja no puede serle exigido a un ciudadano que, ante la posibilidad de llevar sus residuos a una instalación que venía funcionando

normalmente durante años (dada la entidad de la instalación, ello era público y necesariamente conocido por el Ayuntamiento), así lo hizo, justificando su entrega con el recibo que le fue entregado.

Entendemos que el Ayuntamiento debe tomar en consideración estos antecedentes a la hora de decidir sobre la devolución de la fianza. En todo caso, lo que urge ya es que se dicte resolución, que no puede demorarse esperando un informe que ostensiblemente se halla fuera de plazo, y así lo exige el artículo 83.4 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, al regular la emisión de informes por otra administración:

“4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, habiéndose sobrepasado ampliamente el plazo legalmente establecido para la emisión de informe por parte del Gobierno de Aragón relativo al expediente objeto de queja, proceda a su resolución a la mayor brevedad, tendiendo en cuenta las circunstancias de buena fe del interesado y entrega de sus residuos en un vertedero cuyo funcionamiento era aparentemente correcto.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 26 de septiembre de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE