

Expte.

DI-2131/2012-2

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

ASUNTO: Nueva Sugerencia relativa a la restauración del antiguo vertedero de Zaragoza

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En 2011 se tramitó en esta Institución un expediente por el mal estado del antiguo vertedero de Zaragoza, (Centro de Eliminación de Residuos de Zaragoza, CERZ), en la carretera de Torrecilla de Valmadrid donde, a pesar del tiempo transcurrido desde que fue sustituido por las nuevas instalaciones del Parque Tecnológico del Reciclado (PTR), no ha sido restaurado, encontrándose en un estado de abandono lamentable.

Tras las oportunas actuaciones en orden a la instrucción del expediente, se concluyó formulando Sugerencia al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Zaragoza con fecha 10/01/12 para que, conforme a las competencias de que disponen, y mediante una actuación coordinada, dispongan lo oportuno para que la empresa explotadora del antiguo vertedero de Zaragoza cumpla las obligaciones relativas al sellado, clausura, mantenimiento y control posterior de esta instalación.

La Sugerencia fue aceptada en ambos casos. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, y comprobado que no se ha llevado cabo ninguna actuación material de restauración, se ha iniciado un nuevo expediente con el fin de recabar información del Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón sobre las revisiones existentes.

SEGUNDO.- Con esta finalidad, se enviaron con fecha 29/11/12 sendos

escritos al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Zaragoza. También, al conocer que en la financiación de las operaciones de sellado del vertedero iba a participar la Diputación Provincial de Zaragoza, se solicitó informe de esta entidad.

TERCERO.- De las respuestas recibidas y la información obrante en los expedientes resultan los siguientes datos:

- Ha mejorado la situación respecto a la descrita en 2011, puesto que se ha evitado la presencia de personas recogiendo residuos, se han cerrado los accesos y señalizado su prohibición, se han sofocado varios incendios y se han realizado actuaciones tendentes a la regularización del terreno previas al sellado. Se mantiene la vigilancia sobre la instalación con controles periódicos, colaborando a tal objeto los servicios municipales y de la Comunidad Autónoma.
- La Diputación Provincial de Zaragoza y el Ayuntamiento de la Capital suscribieron con fecha 31/12/12 un convenio mediante el que la primera aportaba 2.000.000 € para el sellado y clausura definitiva del vertedero. Se hace referencia a trabajos realizados hasta ese momento por la empresa que gestionó el vertedero: explanación y cobertura de residuos que habían quedado al descubierto, movimiento de masa de residuos que habían visto alterada su estabilidad geotécnica, reperfilado topográfico de superficies, cerramiento con cordón de tierra de los accesos, etc., que una memoria valorada avalada por los servicios técnicos municipales valora en 195.435 €.
- La relación jurídica de la empresa gestora con el Ayuntamiento acabó cuando finalizó el contrato de gestión de servicio público que le unía al mismo, en virtud del acuerdo adoptado por el Gobierno de Zaragoza en fecha 06/04/09 disponiendo el cese en el funcionamiento del Centro a partir del 01/05/09, dada la no continuidad del objeto contractual. Según un informe municipal de 21/07/11, la primitiva oferta realizada por la empresa indica, respecto de la clausura *“En lo que hace referencia al destino final del Centro de Tratamiento y eliminación una vez agotada su capacidad o abandonada su explotación, se incluye también el*

estudio y valoración de los trabajos a efectuar para dicha clausura en el libro titulado "Clausura"; no formando parte de dicho coste del precio por tonelada eliminada, siendo opcional por parte del Ayuntamiento el efectuar en su momento dicha clausura de acuerdo con el proyecto presentado y a los precios unitarios ofertados debidamente actualizados".

- Esta falta de vínculo contractual del Ayuntamiento de Zaragoza con la empresa gestora se desprende de la solicitud formulada por esta al Ayuntamiento, donde incide en que tales trabajos (sellado y mantenimiento) no forman parte de sus obligaciones, derivadas del contrato de concesión del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, pero que *"atendida la gravedad de la situación y la urgencia de las medidas a adoptar, FCC, S.A. está dispuesta a efectuar en el CER las actuaciones exigidas por la DGA siempre que previamente el Ayuntamiento indique el modo en que tiene intención de hacer frente al coste, ya sea como indemnización por la modificación del antiguo contrato, ya sea como ampliación del actual, ya mediante licitación de nuevo contrato, o cualquier otra forma jurídica que permita percibir un precio justo por la ejecución de los citados trabajos"*.
- La gestión del vertedero no ha sido correcta; en un escrito dirigido por el Ayuntamiento a la empresa se alude a un informe del Servicio de Control Ambiental, del Departamento de Medio Ambiente, de 17/05/11 donde se *"evidencian una serie de irregularidades, tanto relativas a la gestión efectuada cuando el vertedero se encontraba en funcionamiento, como referentes al periodo posterior al cese de la entrada de residuos, que, a juicio del informante, y a falta de una comprobación más detallada, constituyen graves riesgos para la salud de las personas que están accediendo al centro y para el medio ambiente"*. Incluso, según el referido informe municipal de 21/07/11, queda pendiente de realizar la desgasificación de forma experimental del vertedero mediante la idónea captación de los gases y su análisis para un posterior aprovechamiento energético y tratamiento final.

- En el vertedero no solo se han depositado los residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Zaragoza y sus barrios, sino que, como consecuencia de la aplicación de los planes de gestión de residuos de la Comunidad Autónoma, fue designado como instalación de referencia para dar servicio a la agrupación Sexta, por lo que pasaba a recibir residuos procedentes de los otros 60 municipios integrados en la misma. Un informe de 06/09/11 del Servicio Jurídico de Servicios Públicos lo cuantifica en los siguientes términos: *“durante la vida útil del CER se han depositado en él un total de 16.363.772.728 kg de residuos. De ellos, la basura domiciliaria, es decir, los residuos propiamente de competencia municipal, suponen 5.462.949,280 kg, mientras que los residuos industriales e inertes (escombros, derribos...) suman 10.900.823.448 kg. Es decir, los residuos de competencia autonómica suponen el 66,6 por ciento del total”*.
- La empresa gestora presentó un proyecto, que fue aprobado mediante resolución del INAGA de 20/03/09, autorizando *“el sellado, la clausura y el plan de mantenimiento y control postclausura del vertedero de residuos ubicado en el Centro de Eliminación de Residuos de Zaragoza”*. La propia solicitante recurrió esta resolución, que era favorable a su petición, pero su recurso fue desestimado en la sentencia nº 245/2011 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza, de 06/07/11, que manifiesta *“resulta contrario al principio de acto propio que primero se solicite esa autorización por la propia entidad recurrente admitiendo el requerimiento efectuado y cuando se concede se recurre considerando que es inválida, si antes el Ayuntamiento no autoriza que le sea concedida a la actora esa prestación contractual nueva”*.
- Un informe del INAGA de 19/12/12 pone al descubierto importantes dudas sobre la ejecución de este proyecto, al señalar: *“En los últimos meses se han mantenido varias reuniones técnicas con la empresa FCC para analizar las posibilidades de abordar el sellado y postclausura del CERZ en unas condiciones técnicas menos exigentes que las*

contempladas en el proyecto aprobado en 2009, siempre contando con las garantías medioambientales exigibles a este tipo de instalaciones. En fecha 27 de septiembre de 2012 tuvo entrada un nuevo proyecto de sellado y clausura de dicho centro que propone una solución técnica distinta de la autorizada en la antedicha Resolución, proyecto que generó un nuevo expediente administrativo. Además, en fecha 9 de noviembre de 2012 tuvo entrada en este Instituto un tercer proyecto de sellado, con una solución técnica distinta a las dos anteriores. Este último proyecto se ha incorporado al expediente iniciado con el proyecto presentado en septiembre”; actualmente se están estudiando estas propuestas.

- Según información obtenida por distintos medios, los precios de estas operaciones de sellado y mantenimiento posterior del vertedero oscilan entre 12 y 31 millones de euros, habiendo también proyectos intermedios por importes de 12 y 22 millones.

CUARTO.- De todo ello resulta una situación muy desfavorable para las Administraciones que han de sufragar el sellado y mantenimiento del vertedero (el Ayuntamiento de Zaragoza, por ser titular de la instalación; la Diputación General de Aragón, al haber incluido esta instalación dentro del Plan de Residuos y haber llevado allí residuos de otros municipios; y la Diputación Provincial de Zaragoza, que se ha obligado mediante convenio con el Ayuntamiento), puesto que:

- Parece que por parte de todos se asume que la empresa tiene derecho a realizar las obras con fundamento en lo establecido en el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, cuyo artículo 14.2 impone la entidad explotadora la responsabilidad *“de su mantenimiento, de la vigilancia, análisis y control de los lixiviados del vertedero, y, en su caso, de los gases generados, así como del régimen de aguas subterráneas en las inmediaciones”*, operaciones que realizará *“tras la clausura definitiva del vertedero, y de conformidad con lo que al respecto se fije en la autorización”*.
- A tal fin, ha presentado varios proyectos en diferentes momentos, y

alguno triplica el presupuesto de otro, pretendiendo que la Administración haga frente al coste en alguna de las formas expuestas: indemnización por la modificación del antiguo contrato, ampliación del actual, licitación de nuevo contrato o cualquier otra forma jurídica que permita percibir un precio justo por la ejecución de los trabajos.

- El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, órgano al que corresponde autorizar el proyecto, realiza su supervisión desde un punto de vista técnico en orden a la adecuada restauración ambiental de un espacio degradado por la existencia anterior de un vertedero, siendo ajena a su competencia la repercusión económica de los trabajos a realizar.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la necesidad de promover nueva licitación para la restauración ambiental del vertedero.

Como indicamos en la anterior resolución, el punto final en la vida de un terreno que ha sido dedicado a vertedero de residuos es su clausura e integración paisajística; para ello, la entidad que lo ha gestionado ha debido adoptar las medidas necesarias y hacer la oportuna previsión económica a lo largo de su explotación que le permitan realizar estas labores propias de la última fase. La Directiva 1999/31/CE, de 29 de abril, relativa al vertido de residuos así lo prevé al referir en su preámbulo la conveniencia de *“que la entidad explotadora tome las disposiciones oportunas, bien mediante una garantía financiera o mediante cualquier otra equivalente, para asegurar que se cumplen todas las obligaciones derivadas de la autorización, incluidas las relativas al procedimiento de clausura y a la gestión posterior al cierre de la instalación”* y la necesidad de *“tomar medidas para garantizar que los precios cobrados por la eliminación de residuos en vertederos cubran el conjunto de los costes relacionados con la apertura y la explotación del vertedero, incluida, en la medida de lo posible, la garantía financiera, o su equivalente, con que debe contar la entidad explotadora y los costes estimados de la clausura de la instalación, incluida toda medida de mantenimiento después de su cierre”*.

Incorporando esta Directiva al ordenamiento español, el *Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero*, establece el régimen jurídico aplicable a esta actividad; su artículo 11 prevé que el precio que la entidad explotadora cobre por la eliminación de los residuos en el vertedero cubra, como mínimo, los costes que ocasionen su establecimiento y explotación, los gastos derivados de las garantías y *“los costes estimados de la clausura y el mantenimiento posterior de la instalación y el emplazamiento durante el plazo que fije la autorización, que en ningún caso será inferior a treinta años”*.

Para el cumplimiento de estas obligaciones, el Real Decreto establece determinadas cautelas: su artículo 8 obliga a que, antes de iniciar la actividad, el solicitante de autorización debe presentar el plan que se propone para la clausura y mantenimiento posterior y un análisis económico que demuestre la posibilidad de cumplir las obligaciones derivadas de la autorización, entre ellas el coste de la clausura y mantenimiento; el artículo 9 obliga a depositar fianza o garantía para asegurar que cumple sus obligaciones, pudiendo ser objeto de devoluciones parciales *“siempre que el remanente garantice el cumplimiento por parte de la entidad explotadora del plan de mantenimiento, vigilancia y control posterior”*; el artículo 10 impone que las prescripciones para las operaciones de clausura y mantenimiento posclausura se incorporen al contenido de la autorización.

Todo ello constituye un régimen jurídico completo que resulta lógico, pues desde el primer momento el titular de la autorización sabe cuales son sus obligaciones, la financiación de la que dispone, que procederá de los precios públicos o tasas por la prestación del servicio, y las actuaciones concretas que debe realizar cuando termine la explotación del vertedero, a cuyo fin deberá haber hecho la correspondiente previsión económica.

En el presente caso nos encontramos con una instalación que, si bien ha cesado dos meses antes de la fecha límite establecida por el Real Decreto (16 de julio de 2009), no concurren en ella los demás condicionantes que la aplicación del régimen que viene a establecer: no constan en la autorización contractual ni forman parte del contrato el sellado y mantenimiento, no hay plan o memoria

referida al mismo, no hay depositada garantía que asegure su correcta realización, no hay un proyecto concreto previo (ni tampoco se halla perfectamente definido en este momento, a la vista la diversidad de proyectos que se han presentado a autorización ambiental) y no se han cobrado a los beneficiarios del servicio de recogida de basura las cantidades correspondientes a la última fase de sellado y mantenimiento, con lo que la empresa no ha acumulado un capital vinculado a dicha finalidad.

Por ello, entendemos que la empresa no tiene derecho a reivindicar las operaciones de sellado y mantenimiento del vertedero, al no haber cumplidos las obligaciones previas (tampoco pudo hacerlo ni debe reputarse incumplimiento, al ser establecidas varios años después de estar en vigor su contrato). No se olvide que este trabajo no es una carga ni forma parte del contrato, sino una oportunidad de negocio de varios millones de euros y con un plazo de 30 años para el mantenimiento donde la Administración únicamente se limitaría a pagar por los trabajos, sin las posibilidades de dirección y supervisión que la Ley de Contratos del Sector Público confiere a las entidades contratantes, ni rentabilizar los beneficios económicos derivados de su licitación en el correspondiente procedimiento.

Se trata de una actuación nueva, que debe tratarse con independencia del anterior contrato, del que está expresamente desligada desde el principio; tampoco puede fundamentarse en una eventual indemnización por la modificación de aquel, al no haberse generado daño que deba indemnizarse (partimos de que la empresa cumplió lo que tenía pactado y obtuvo por ello su retribución pero, en caso contrario, la vía para resolver posibles diferencias no afecta a esta nueva actuación). La obtención de una autorización ambiental del INAGA permite realizar las actuaciones previstas en la misma, pero no constituye título habilitante para ser beneficiario de un contrato administrativo de obra sin haber mediado antes el oportuno expediente de contratación conforme a las reglas establecidas para su adjudicación.

Por ello, las Administraciones que en su momento fueron usuarias del vertedero (Ayuntamiento y Diputación General de Aragón) deberán pactar la financiación para la restauración ambiental, sellado y mantenimiento, y buscar

las ayudas que pudieren obtener a tal fin y, una vez sentada esta base de colaboración, elaborar el proyecto, tramitar la autorización ambiental y proceder a la adjudicación de los trabajos conforme a lo previsto en la Ley de Contratos del Sector Público, en orden a garantizar una correcta actuación administrativa y el cumplimiento de las finalidades previstas en el artículo 1 de la misma: definición previa y exacta de las necesidades a satisfacer, eficiente utilización de los fondos públicos, salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa. Todo ello, sin perjuicio del pago de las actuaciones de conservación realmente realizadas por la empresa que gestionó el vertedero hasta su cierre en 2009.

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 Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, previo acuerdo para determinar la financiación y los diferentes aspectos en que han de colaborar, elaboren el proyecto de sellado y mantenimiento del antiguo vertedero de residuos de Zaragoza, obtengan la autorización ambiental que proceda y liciten su ejecución conforme a lo previsto en la vigente normativa de contratos públicos, dejando definitivamente resuelto este problema.

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 24 de mayo de 2013

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE