

**Asunto:** Informe sobre ampliación del Convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y la empresa Técnica y Gestión Medioambiental, S.A. para la explotación y mantenimiento del Centro de Tratamiento La Paloma (Vertedero de Valdemingómez)

Se remite a esta Secretaría expediente iniciado sobre ampliación del Convenio de Colaboración vigente entre el Ayuntamiento de Madrid y TEGEMESA (por subrogación de ADARO) de fecha 14 de noviembre de 1990, al objeto de que se proceda a emitir el correspondiente informe.

Para enmarcar debidamente el Convenio, cuya ampliación es objeto del expediente, parece conveniente fijar los siguientes

## **1.- ANTECEDENTES**

Con fecha 14 de noviembre de 1990 el Ayuntamiento de Madrid firma un Convenio -previamente aprobado por acuerdo plenario de 27 de julio de 1990- con la Empresa Nacional ADARO de Investigaciones Mineras, S.A., para la explotación y mantenimiento de la instalación de la Planta de Reciclado de Residuos Sólidos, sita en el Vertedero de Valdemingómez.

Este Convenio culmina una serie de colaboraciones y actividades llevadas a efecto por las partes firmantes de aquél, cuyos principales hitos fueron:

**1º.-** Con fecha 22 de febrero de 1979 el Ayuntamiento de Madrid, el Instituto Nacional de Industria, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial y ADARO, suscribieron un Convenio -por

término de seis años- para la instalación y explotación de una Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, construyéndose al amparo de este Convenio las instalaciones de la Planta de Reciclado y Compostaje de Valdemingómez.

**2º.-** Vigente el anterior Convenio, el 21 de diciembre de 1984, las partes interesadas firman un documento adicional al mismo, por el que ADARO quedó autorizada a realizar en la Planta una serie de inversiones con la contraprestación por parte del Ayuntamiento de una aportación económica anual en concepto de ayuda a la investigación durante el resto de la vigencia del Convenio de 1979, que quedó prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1987.

**3º.-** El 29 de diciembre de 1987, una vez ultimadas las inversiones a que se había comprometido ADARO y suficientemente desarrollado el objetivo de demostración del proceso de reciclado de residuos sólidos y acreditada la calidad de los productos obtenidos y con la finalidad perseguida por el Ayuntamiento de mantener en actividad los procesos de reciclaje y la investigación de otros nuevos, se otorgó un Convenio novatorio del de 1979, en virtud del cual ADARO cesó en la explotación de la Planta de Reciclado, tomándola a su cargo la Empresa Auxiliar de la Industria, AUXINI, S.A.. A este Convenio se le fijó una vigencia que concluiría el 31 de diciembre de 1992.

**4º.-** No obstante, AUXINI, haciendo uso de la facultad que le confería el Convenio firmado con el Ayuntamiento de Madrid, procedió a la denuncia y resolución del Convenio con efectos de 1 de marzo de 1989.

**5º.-** Esta resolución del Convenio por parte de AUXINI dio lugar a que el Ayuntamiento requiriese la colaboración de ADARO para que nuevamente se hiciese cargo de la explotación de la Planta de Reciclado, requerimiento aceptado por ADARO y que dio lugar a la firma del vigente Convenio de 14 de noviembre de 1990, cuya vigencia finalizaría el 31 de diciembre de 2001.

En los derechos y obligaciones dimanantes del repetido Convenio de 14 de noviembre de 1990 se subrogó, en lugar de ADARO, la Empresa Técnicas y Gestión Medioambiental, S.A. (en adelante

TEGEMESA), según acuerdo aprobatorio del Excmo. Ayuntamiento Pleno de 31 de marzo de 1995.

A la vista de los antecedentes recogidos, pueden formularse las siguientes

## **2.- CONSIDERACIONES JURIDICAS**

**2.1.-** Desde la aprobación por el Ayuntamiento Pleno del repetido Convenio firmado con ADARO para la explotación y mantenimiento de la instalación de la Planta de Reciclado de Residuos Sólidos de Valdemingómez, se han producido importantes novedades en la materia, que inciden en la ejecución del Convenio. Pueden citarse las siguientes:

- a)** La Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, que recogen los principios de actuación de las Administraciones Públicas para fomentar la prevención y reutilización de los residuos de envases y los procedimientos para alcanzar su reciclado.
- b)** Decreto 70/1997, de 12 de junio, por el que la Comunidad Autónoma de Madrid, publica el "Plan Autonómico de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Madrid 1997-2005", en el que se define el sistema de recogida selectiva a aplicar en la Comunidad, cuyo sistema deberá estar obligatoriamente implantado en los municipios de población superior a 5.000 habitantes, con anterioridad al 1 de enero de 2001. Este sistema consiste en separar en origen los residuos domiciliarios en distintas fracciones y depositarlos en sus correspondientes bolsas y/o contenedores, lo que obliga a realizar recogidas y tratamientos diferenciados para cada tipo de residuo.
- c)** Con fecha 23 de abril de 1998, la Comunidad Autónoma de Madrid ha firmado un Convenio con ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A., estableciendo un Sistema Integrado de Gestión para el tratamiento de los envases y residuos de envases. A este Convenio

Marco se ha adherido, con fecha 30.07.99, el Ayuntamiento de Madrid.

El sistema definido por la Comunidad de Madrid antes reseñado, obliga a depositar en sus correspondientes bolsas y/o contenedores los residuos domiciliarios separados en origen. Así los envases deberán depositarse en la bolsa y contenedor amarillo y el resto de los residuos domiciliarios en las bolsas y contenedores convencionales.

Para poder realizar la operación de tratamiento de la recogida selectiva de residuos en origen, el Ayuntamiento de Madrid decidió acometer la adecuación de la Planta de Reciclado y Compostaje de Valdemingómez por disponer de más espacio, adecuación realizada, por un lado, mediante la instalación de una nueva línea de tratamiento selectivo de residuos domiciliarios, y, por otro ampliando la capacidad de la línea de tratamiento de los residuos convencionales hasta llegar a una capacidad de 85 T/día, instalaciones y equipamientos desarrollados por TEGEMESA y financiados tanto con ayudas provenientes del Fondo de Cohesión de la Unión Europea como con una inversión de 304.520.000 pesetas por parte de TEGEMESA, con lo que en la actualidad se dispone de unas instalaciones de tratamientos capaces de procesar 150 T/día de bolsas de envases o bolsa amarilla y 850 T/días de otros residuos o restos.

**2.2.-** Una segunda consideración discurriría en torno a la naturaleza jurídica del Convenio en cuestión. En este sentido, podría estimarse que las relaciones creadas por el repetido Convenio de 1990 entre el Ayuntamiento de Madrid y ADARO (después, por subrogación, TEGEMESA), constituyen un contrato administrativo de gestión de servicio público y como tal sometido a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Esta posibilidad ya se apuntaba por la Secretaría General en sus informes de 18 de enero y 21 de febrero de 1995, emitidos con ocasión de la subrogación de TEGEMESA

en las obligaciones y derechos de ADARO dimanantes del repetido Convenio de 1990.

Ya se indicaba en los citados informes que la explotación de la Planta de Reciclado de Residuos Sólidos se fundamentó en un principio en un Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Empresa ADARO, sin embargo esta situación había sido evolucionando hacia una figura de contrato administrativo de gestión de servicio público, como ponía de relieve el mismo Convenio de 14 de noviembre de 1990, al señalar en la cláusula primera como objeto del mismo “garantizar la continuidad en el mantenimiento y explotación de las instalaciones de la Planta de Reciclado de Residuos Sólidos de Valdemingómez, de la propiedad de ADARO”. Además, se regulaban las obligaciones que asumía ADARO, entre otras, la de tratar un mínimo de residuos urbanos y la contraprestación económica o canon que había de satisfacer el Ayuntamiento, con lo cual se podía calificar el pacto o Convenio como un verdadero contrato.

Esta calificación jurídica del Convenio como contrato de gestión de servicio público traería como consecuencia la de quedar sometido, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según su artículo 7.

Si se aceptase pura y simplemente esta postura que, desde luego, no encajaría en las relaciones iniciales entre las partes intervinientes y, al margen, por tanto, del procedimiento de adjudicación, habría que estar a las disposiciones de la Legislación de Contratos para las Administraciones Públicas. En virtud de lo preceptuado en el artº. 3, d) de la Ley 13/1995, que regula esta materia, no podrían considerarse excluidos de esta normativa los Convenios que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado, siempre que su objeto esté comprendido en los contratos regulados en la propia Ley.

**2.3.-** Es más cierto, sin embargo, que la naturaleza jurídica del Convenio de colaboración de 1990 entre el Ayuntamiento de Madrid y ADARO, debería calificarse, con más exactitud, como un negocio jurídico complejo, pues su contenido no se agota en el objeto anteriormente reseñado, de garantizar la continuidad en el mantenimiento y explotación de las instalaciones de reciclado de la Planta de Reciclado de Residuos Sólidos de Valdemingómez, sino que se extiende a labores de divulgación y de investigación de nuevas técnicas de reciclaje, labores de investigación financiadas por el Ayuntamiento al haber estado contempladas a la hora de fijar el precio por tonelada de residuo tratada (cláusulas segunda, tercera y cuarta del Convenio y apartado segundo del Acuerdo Plenario de 31 de marzo de 1995, por el que se autoriza la subrogación a favor de TEGEMESA).

Otras peculiaridades del meritado Convenio, que confirman la naturaleza apuntada de negocio jurídico complejo, pueden apreciarse en el hecho de que la titularidad de las instalaciones de la planta corresponda a la otra parte, ADARO; que la contraprestación a favor de la Empresa firmante del Convenio no se limite a la cuantía económica fijada por tonelada reciclada sino que alcance también al importe de la venta de los productos y materiales recuperados.

Lo hasta ahora expuesto, conjugado con las indudables razones de interés público en mantener sin interrupción alguna la explotación de la Planta de tratamiento de residuos sólidos y su ya escaso plazo de duración, avalan la necesidad de mantener la vigencia del Convenio y que, dada su naturaleza jurídica compleja no sea claramente subsumible en la figura contractual de gestión de servicio público y, consecuentemente, no quede sometido estrictamente a la regulación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin olvidar la aplicación supletoria de ésta.

**2.4.-** Queda por abordar la posibilidad de lo que, en el escrito de los Servicios que inicia el expediente, se denomina ampliación del repetido Convenio en los términos y amplitud recogidos en dicho escrito.

En este sentido hay que señalar que esta ampliación vendría exigida, como ya se ha apuntado en el apartado 2.1 precedente, por:

- a)** Las novedades legislativas producidas desde la firma del Convenio.
- b)** La necesidad, impuesta legalmente del tratamiento diferenciado de los envases y residuos de envases y
- c)** Las razones de interés público en que no se produzca interrupción en el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, interrupción que sin duda se produciría si se optase por la no ampliación del Convenio.

Debe indicarse, sin embargo, que de una interpretación coherente de los propios términos del Convenio, de conformidad con el artº. 1281 y concordantes del Código Civil, se puede concluir que, visto el contenido de la propuesta formulada, no se trataría de una ampliación propiamente dicha, sino de una aplicación actualizada del propio Convenio, puesto que en el mismo ya se preveía, por un lado, la posibilidad de aumentar la capacidad mínima de tratamiento de residuos (Cláusula Tercera del Convenio), siempre que las partes alcancasen el oportuno acuerdo sobre sus condiciones y, por otro, la adecuación del funcionamiento de la planta a las condiciones existentes en cada momento en cuanto a la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos (apartado segundo del acuerdo plenario de 31 de marzo de 1995, ya citado, que aprobó la subrogación de TELEMESA).

**2.5.-** Aunque no correspondería a esta Secretaría General entrar en el análisis concreto de las magnitudes económicas en que se plasman las prestaciones y contraprestaciones que pretenden introducirse en el contenido del Convenio, es necesario insistir, dada la importancia de la componente contractual del mismo, en la necesidad de que los Servicios Técnicos del Área de Medio Ambiente extremen su cuidado en la vigilancia del equilibrio financiero entre las operaciones a realizar, así como en la

regulación minuciosa del periodo final de ejecución para asegurar, junto a la posibilidad de continuar la actividad en las mismas instalaciones, la justeza de las indemnizaciones que, en su caso, puedan producirse.

**2.6.-** Por otra parte, figura en el expediente aceptación expresa por parte de TEGEMESA de las condiciones propuestas por los Servicios Técnicos de la Tenencia de Alcaldía de la Rama de Medio Ambiente tanto para el tratamiento de los residuos de envases, como de los residuos sólidos (o restos), por lo que quedan cumplidas las previsiones contenidas en el Convenio para su aplicación en los supuestos de incremento de la cantidad inicial a tratar de residuos sólidos, como para los de nuevos tratamientos de otros residuos, en este caso los residuos de envases.

**2.7.-** No obstante, teniendo en cuenta la próxima terminación del plazo de vigencia del tan repetido Convenio, sería conveniente que, por los Servicios Técnicos competentes, se iniciasen los estudios pertinentes para la explotación y tratamiento de los residuos sólidos urbanos mediante un contrato administrativo de gestión de servicio público, por ser esta figura la más acorde con la naturaleza del servicio a explotar y que tal contrato pudiera estar vigente a partir del 31 de diciembre de 2001, fecha de expiración de la vigencia del Convenio de 1990.

**2.8.-** Por último, debe advertirse la imposibilidad de que la fecha de entrada en vigor de los cambios propugnados sea la de 1º de marzo de 2000, tal como se indica en el apartado 7 de la propuesta (pág. 5 del informe técnico), como consecuencia de la necesaria tramitación del expediente.

Igualmente se llama la atención sobre la no coincidencia de las cantidades propuestas como canon de alimentación (pág. 7) por los Servicios Municipales y la Empresa TEGEMESA (pág. 10).

De acuerdo con la anterior exposición, procede formular las siguientes

### **3.- CONCLUSIONES**

**3.9.-** La trayectoria y evolución de la relación convencional efectuada; el contenido de las condiciones pactadas; el exiguo plazo de vigencia de esta situación y, sobre todo, la necesidad, por motivos de interés público, de mantener la actividad, de acuerdo con la normativa últimamente aprobada, permiten considerar correcta, sin perjuicio de las matizaciones expuestas, la aceptación de las propuestas formuladas para la actualización del contenido del Convenio, con apoyo en los propios términos que en el mismo se expresan.

**3.10.-** Como se indica en el cuerpo del informe, los Servicios Técnicos del Área de Medio Ambiente deben prestar especial atención a las magnitudes económicas del Convenio, para garantizar, en todo caso, el equilibrio financiero del mismo.

**3.11.-** Dado que la extinción del Convenio no se encuentra lejana, se insiste en la conveniencia de estudiar, con el tiempo suficiente, las nuevas prescripciones técnicas y cláusulas administrativas del contrato que en el futuro haya de amparar estas actuaciones ajustadas a la situación real de prestación del Servicio.

Madrid, 3 de marzo de 2000