

Dictamen nº: **404/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **27.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre modificación del contrato denominado “*Gestión del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos producidos en el término municipal de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de junio de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, relativa al expediente modificación del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 408/24 comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- El 26 de julio de 1996, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas Particulares que habrían de regir en el contrato.

Previa licitación, el contrato se adjudicó el 29 de julio de 1997 a la U.T.E. formada por las empresas Vertedero de Residuos, S.A. (VERTRESA), RWE ENTSORGUNG AKTIENGESELLSCHAFT y R.F. PROCES, S.A.

El 4 de diciembre de 1997 se formaliza el contrato con un plazo de duración de 25 años. Al respecto de este plazo de duración, señala la Memoria Presupuestaria, obrante al expediente, que “*una vez recibida la construcción de la Planta de Clasificación y Compostaje, según acta del 17 de febrero del año 2000 y transcurrido el período de garantía de un año, contabilizado a partir del día siguiente a la fecha del acta de recepción, se inició el período de la concesión de 25 años que se extiende hasta la finalización del contrato prevista para el 17 de febrero del año 2026*”.

La cláusula segunda recoge los cánones que serán abonados durante la vigencia del contrato, en la forma y plazos previstos en los pliegos.

2.- El 26 de julio de 2001, el Pleno municipal aprobó la primera modificación del contrato, para el tratamiento de la bolsa de envases en la planta de “Las Dehesas”, estableciéndose un canon de 12.111,35 ptas/T tratada, IVA incluido. El precio total de esta modificación es de 56.333.434,85 €, y supone un incremento sobre el precio primitivo del contrato del 16,13%.

3.- El 26 de diciembre de 2008, se aprueba la segunda modificación del contrato con un doble objeto: por una parte, por la necesidad de establecer unas condiciones de recuperación de envases y papel cartón por encima de las establecidas en el contrato original; y por otra, por la necesidad de hacer frente a nuevos gastos surgidos como consecuencia de la implementación en Valdemingómez del Sistema de Adquisición y Explotación de Datos (SAED). La modificación no incrementa el plazo de ejecución. El precio de la modificación asciende a 13.419.830,08 €, y supone un incremento sobre el precio primitivo del contrato del 3,84%.

4.- El 15 de diciembre de 2016, se aprueba la tercera modificación del contrato. La modificación se formaliza el 5 de enero de 2017 y tiene por objeto realizar la reforma y modificación, en dos de las líneas de trabajo de la planta de la Dehesas, para automatizar la recuperación de algunos materiales y establecer unas condiciones de recuperación de plásticos, envases complejos y metálicos, por encima de las previstas en el contrato inicial.

La modificación incrementó el precio del contrato por el coste de la automatización de las dos líneas de tratamiento de envases, y por la incidencia de la aplicación del nuevo canon variable de explotación de envases.

El importe total de la modificación del contrato ascendió a 10.574.094,55 euros, sin IVA y supuso un incremento del 3,24% respecto al precio primitivo del contrato.

5.- El 15 de noviembre de 2019, se aprueba la cuarta modificación del contrato que nos ocupa, formalizándose el 11 de diciembre de 2019. La modificación tiene por objeto, mejorar la eficacia en la recuperación de materiales de la fracción resto, realizar cambios operativos en el vertedero para la desgasificación en continuo de las celdas durante el proceso de llenado, controlar e inspeccionar la gestión que se lleva a cabo en el vertedero y establecer las condiciones para la destrucción de efectos en vertedero.

Modificación que supone un aumento del 4,86% respecto del precio original del contrato.

6.- Por decreto de 22 de febrero de 2024, del delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, se acuerda ordenar el inicio y la tramitación del expediente para la quinta modificación del contrato de concesión de referencia.

Con fecha 11 de marzo de 2024, por la Oficina de Colaboración Público Privada, se emite informe sobre la quinta modificación pretendida.

Señala el informe que la modificación tiene por objeto:

“• *Adaptar el tratamiento de la bolsa amarilla.*

• *Acometer inversiones para la mejora medioambiental tales como el sistema de tratamiento de olores y mejora del sellado del vertedero.*

• *Obras de mejora de las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico.*

- *Ampliación del vertedero con dos nuevas celdas (celdas 8 y 9) para alargar su vida útil”.*

Señal seguidamente que “*esta reforma implica:*

- *Nuevas inversiones por importe de 10.483.158,07 euros (sin IVA) y 11.531.473,88 euros (IVA incluido).*
- *Incremento de los recursos humanos para el tratamiento de envases, al preverse un incremento de las toneladas por encima de las contempladas en el modificado nº 3 (32.850 tn/año). (....)*
- *Nuevo canon variable para el tratamiento de la bolsa amarilla en función de 3 tramos (segundo canon variable).*
- *Nuevo canon por mantenimiento de las obras de mejora medioambiental.*
- *Incremento del canon de reciclaje/restos como consecuencia de la integración de los nuevos equipos vinculados a las obras de mejora de tratamiento mecánico-biológico.*
- *Se actualiza la regularización prevista en el punto 1º del modificado 1 del contrato, modificado a su vez por el modificado 3 con relación a las eficacias de recuperación (....)’.*

Concluyendo que «*examinada la documentación aportada para la modificación del contrato denominado Gestión del servicio de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos producidos en el término municipal de Madrid “(Las Dehesas)” y realizadas las proyecciones a partir de las hipótesis aportadas, esta Oficina considera que la rentabilidad del contrato, como consecuencia de la modificación propuesta, se mantiene en el entorno de la del contrato adjudicado por lo que informa favorablemente el expediente».*

El 12 de marzo de 2024, se notifica a la contratista el oportuno trámite de audiencia, con plazo de diez días hábiles para formular alegaciones.

Por la contratista se registra escrito el día 18 de igual mes y año, interesando una ampliación del plazo para formular alegaciones. Ampliación que se reconoce por el Servicio de Contratación, concediendo nuevo plazo hasta el 4 de abril de 2024.

Con fecha de 3 de abril de 2024, se registra escrito de alegaciones por la mercantil contratista, que son posteriormente informadas por el Servicio de Tratamiento y Eliminación de Residuos, en escrito de 18 de abril de 2024.

Por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, se emite informe el 10 de mayo de 2024, en el que se informa favorablemente la modificación propuesta.

Por la Dirección General de Presupuestos se emite informe sobre la modificación pretendida, con fecha 23 de mayo de 2024.

De igual modo, la modificación es informada, el 28 de mayo de 2024, por la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid.

Consta en el expediente remitido, un borrador de decreto del delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, por el que se aprueba la quinta modificación del contrato de referencia, cuya parte dispositiva acuerda *«Primero. Estimar las alegaciones presentadas por la empresa UTE LAS DEHESAS en el trámite de audiencia concedido para la quinta modificación del contrato de “Gestión del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos producidos en el término municipal de Madrid”, adjudicado con fecha 29 de julio de 1997, por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid.»*

Segundo. Aprobar la quinta modificación del contrato de “Gestión del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos producidos en el término municipal de Madrid”, adjudicado con fecha 29 de julio de 1997, por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, y que deberá ajustarse a los documentos que la describen».

De igual modo, figura borrador de acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid por el que se autoriza y dispone el gasto plurianual de 23.512.796,78 euros, correspondiente a la quinta modificación del contrato de gestión que nos ocupa.

En este estado del procedimiento, tal y como ha sido indicado, el 17 de junio de 2024, se solicita el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público”.

La solicitud de dictamen del alcalde de Madrid se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- Expedientes de modificación del contrato de referencia han sido dictaminados con anterioridad por esta Comisión Jurídica Asesora, así dictámenes 543/16, de 1 de diciembre; 95/19, de 14 de marzo; 310/19, de 25 de julio y 439/19, de 30 de octubre.

Señalábamos en los mismos que toda vez que el contrato que nos ocupa se adjudicó el 29 de julio de 1997, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera 2. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/17): “*los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior*”, en cuanto al fondo del asunto, resulta de aplicación la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), al ser la normativa vigente en dicho momento.

Ahora bien, tal y como se advirtió por esta Comisión Jurídica Asesora en los anteriores dictámenes, aunque la normativa aplicable debe ser la vigente cuando se celebró el contrato, en modo alguno puede obviarse que el régimen actualmente vigente sobre las modificaciones contractuales es más restrictivo, por exigencias del

derecho comunitario, lo que debe servir también como parámetro interpretativo de referencia.

En materia de procedimiento, la modificación del contrato ha de regirse por lo dispuesto en la normativa vigente en el momento de su inicio, y puesto que el procedimiento de modificación que nos ocupa se inició el 22 de febrero de 2024, la modificación exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la LCSP/17, a cuyo tenor, “*dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de (...), modificarlos por razones de interés público (...)*”.

Por su parte, el artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista y en su apartado tercero dispone que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva cuando la modificación del contrato no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

Con carácter subsidiario, se aplicarán los preceptos de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Además, ante la falta de un desarrollo reglamentario en materia de contratación del sector público, debe considerarse aplicable el Reglamento General de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP) que en su artículo 102 dispone que “*cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen,*

describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente”.

En el caso que nos ocupa, consta debidamente cumplimentado el trámite de audiencia a la UTE contratista.

Por otro lado, resulta preceptiva la consulta a este órgano consultivo puesto que, según el expediente examinado, esta quinta modificación proyectada supone un incremento del precio del contrato del 6,73%, 23.512.796,78 euros, IVA incluido, que, sumado a los porcentajes de las modificaciones precedentes, alcanzaría un porcentaje de variación total del 35,32 %.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 191.2 de la LCSP/17 y, en el ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, son necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación; si bien en el Ayuntamiento de Madrid, el informe preceptivo es el de la Asesoría Jurídica, conforme al artículo 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Tal y como hemos referido con anterioridad, constan en el expediente tanto el informe de la Asesoría Jurídica como el de la Intervención General.

Para concluir con el examen del procedimiento, hemos de referirnos al plazo para resolver el expediente de modificación del contrato.

Tal y como se puso de manifiesto en el mencionado dictamen 439/19, de 30 de octubre, en relación con el plazo para resolver, al no

establecer nada al respecto ni en la LCSP/17 ni en el RGCAP, siguiendo doctrina jurisprudencial, habrá que acudir a la normativa contenida en la LPAC, de forma que, si el procedimiento no se resuelve en un plazo de tres meses habiéndose iniciado de oficio, se entiende caducado.

Como se ha visto, el expediente de modificación se inicia por Decreto municipal de 22 de febrero de 2024, por lo que en principio el plazo de caducidad se produciría el 22 de mayo de 2024, si bien es de observar que se ha hecho uso en diversas ocasiones de la facultad de suspensión del plazo de resolución prevista en el artículo 22.1.d) de la LPAC, por lo que procede analizar si se cumplen en relación a las mismas las formalidades legales previstas para que opere eficazmente la suspensión.

Así por decreto de 23 de febrero de 2024, se acuerda la suspensión para interesar informe de la Oficina de Colaboración Público Privada, si bien no consta su notificación al contratista, ni la notificación de la recepción del citado informe, por lo que entendemos no tendría virtualidad suspensiva, sin perjuicio de que se haya notificado debidamente por la administración municipal la solicitud y recepción del informe y no se haya incorporado al expediente.

Por decreto municipal de 19 de abril de 2024, se acuerda la suspensión para interesar informe de la Asesoría Jurídica, constando en el expediente tanto la notificación de la solicitud, efectuada el 20 de abril, como de la recepción del mismo, operada el 21 de mayo de 2024, por lo que ha de entenderse que el procedimiento estuvo suspendido desde el 19 de abril al 13 de mayo de 2024, fecha en la que se recibió el mencionado informe de la Asesoría.

Por decreto de 20 de mayo de 2024, se acuerda la suspensión para recabar informe de la Dirección General de Presupuestos,

constando la notificación al contratista de la solicitud, si bien no figura la notificación al contratista de la recepción del citado informe, por lo que no tendría virtualidad suspensiva con la salvedad antes referida.

Por decreto de 24 de mayo de 2024, se acuerda la suspensión a efectos de recabar el informe de la Intervención municipal, sin que en relación a esta solicitud figure notificación alguna al contratista, por lo que no determinaría la suspensión del procedimiento con la salvedad mencionada de su falta de incorporación al expediente remitido.

A las suspensiones acordadas a instancia de la Administración municipal, debe añadirse en el expediente que nos ocupa, que la contratista interesó, como hemos visto, el 18 de marzo de 2024 una ampliación del plazo concedido para formular alegaciones en el trámite de audiencia, lo que le fue reconocido, ampliándose el plazo hasta el día 4 de abril, si bien no agotó dicho plazo, formulando sus alegaciones el día 3 de abril de 2024, por lo que al amparo del artículo 25.2 de la LPAC, este lapso temporal debe añadirse al cómputo del plazo de caducidad antes reseñado.

Así las cosas, el expediente ha estado suspendido en su tramitación durante 29 días hábiles.

De igual modo, consta en el expediente remitido el acuerdo de suspensión del procedimiento por la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid adoptado por el delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, el día 30 de mayo de 2024 y notificado a la UTE contratista el 6 de junio de 2024.

Cabe considerar por tanto que a la fecha de emisión del dictamen el expediente no ha caducado.

En cuanto a la competencia, tal y como se indicó en el dictamen 439/19, de 30 de octubre, al tratarse de la modificación de un contrato cuya celebración autorizó el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1.e) y g) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid corresponde a la Junta de Gobierno su aprobación, sin perjuicio de la delegación de competencias en los órganos superiores y directivos de las áreas de gobierno.

TERCERA.- Conforme se ha señalado en los mencionados dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora referidos al contrato que nos ocupa, la contratación administrativa se rige por una serie de principios, entre ellos, el de la inalterabilidad o invariabilidad de lo pactado por las partes, principio recogido en el artículo 4 de la LCAP, conforme al que “*la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla*”.

La posibilidad de modificación de los contratos, por parte del órgano de contratación, es una prerrogativa de la Administración que supone una excepción al principio de invariabilidad que preside, como norma general, las relaciones contractuales, y en atención a ello dicha potestad se encuentra reglada en su ejercicio, debiendo someterse de forma estricta a las exigencias del interés público y a los precisos límites que, para la protección de este interés, impone la legislación. En este sentido, ya la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1984, señaló que “...el derecho de modificación con que cuenta la Administración, no es una atribución legal indiscriminada de libre criterio, sino una facultad reglada...”.

Al respecto, el artículo 102.1 de la LCAP establece que “*una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente*”.

De ahí que, tal como indicara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 114/2009 y 226/10, entre otros, y esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 397/16 de 8 de septiembre, “*el ius variandi está sujeto no sólo a unos requisitos de procedimiento, sino, además, a unas condiciones debidamente justificadas, que se concretan en:*

a) Que la modificación se ejercite y responda a razones de interés público.

b) Que se acuerde la modificación como consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas en el momento de celebrar el contrato”.

Además, tal y como se indicó por esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 543/16, de 1 de diciembre con ocasión de la tercera modificación del contrato que nos ocupa, la facultad de modificación de los contratos ha sido objeto de una especial atención en el derecho europeo de contratos, sobre todo desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004 Succhi di Frutta (C-496/99). Al respecto, la jurisprudencia europea considera que un abuso de las modificaciones contractuales afecta negativamente a los principios de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia, obstaculizando el desarrollo de una competencia sana y efectiva. En este sentido la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 31 de enero de 2013 (T- 235/11).

También se recordaba en los anteriores dictámenes 439/19 y 310/19 que el contrato que nos ocupa está calificado por la Administración como de gestión de servicios públicos por lo que, al tratarse de un contrato no contemplado en las Directivas comunitarias de contratos, y con plazos de duración muy prolongados, se permite una mayor amplitud en el ejercicio del *ius variandi* por parte de la Administración contratante.

Por otra parte, se señalaba que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 194/10 de 21 de julio consideró que «*también ha de tenerse en cuenta la evidente dificultad que, en numerosas ocasiones, supone delimitar lo que en realidad queda dentro del concepto legal de lo “imprevisto” o de la “novedad” a la hora de valorar la justificación de la necesidad de la variación en el contrato. Esta dificultad es especialmente patente cuando el Órgano Consultivo ha de dictaminar, porque su criterio tiene que basarse en el de los facultativos que han informado en el procedimiento de modificación, y estos informes, de naturaleza eminentemente técnica, han de ser interpretados en clave jurídica, lo que implica el análisis y valoración de sus contenidos técnicos y de su transcendencia jurídica*».

Pues bien, la modificación contractual sometida a dictamen se refiere a la adaptación del tratamiento de bolsa amarilla y a mejoras medioambientales y de proceso en la planta de Las Dehesas.

Así, centrándonos por tanto en la justificación de los presupuestos de la modificación de dichas actuaciones, que son objeto de la propuesta de esta quinta modificación del contrato, se hace preciso un análisis individualizado de cada una de ellas.

Respecto de la adaptación del tratamiento de bolsa amarilla, se indica en la Memoria Justificativa que “*pretende adecuar las condiciones de trabajo de las líneas de tratamiento de recogida selectiva*

de residuos de bolsa amarilla, de tal forma que pueda procesar adecuadamente el volumen real de residuo con el que actualmente se está trabajado, así como el previsto hasta la finalización del contrato”.

Su epígrafe 4 aborda esta cuestión, señalando que “el tratamiento de la bolsa amarilla en la planta de Las Dehesas se introdujo en el modificado 1 al implantarse en el municipio la recogida separada de esta fracción. La posterior automatización de las líneas de tratamiento de bolsa amarilla con el modificado 3 supuso la realización de importantes inversiones y la actualización del canon a pagar por el Ayuntamiento para el tratamiento de bolsa amarilla

(....)

Desde la puesta en marcha del modificado 3 las toneladas de bolsa amarilla recogidas en la ciudad de Madrid se han incrementado progresivamente de modo que la planta de las Dehesas tiene que trabajar muy por encima de las 32.850 t/año previstas. Estas toneladas fueron la referencia para los cálculos de los datos económicos del citado modificado y también lo fueron para las condiciones de explotación establecidas en el mismo.

Conforme a los datos obtenidos a partir del Sistema de Adquisición y Explotación de datos (SAED) del que dispone el PTV este incremento en la recogida y tratamiento de bolsa amarilla ha supuesto un crecimiento de hasta del 172% tomando como referencia el año 2015.

Con la modificación que ahora se propone se pretende regular las condiciones de operación de la planta para incrementar el volumen de residuos de envases a tratar en la instalación, ajustándose a la realidad de las necesidades de tratamiento actuales y previsibles hasta la finalización del contrato”.

Sobre la base de tres escenarios posibles, continúa señalando la Memoria que “*la operación de la planta para los tramos 1, 2 y 3 previstos supone:*

- Ampliar el trabajo de la planta de 1,25 hasta alcanzar dos turnos completos de proceso (mañana y tarde) y mantener el turno de mantenimiento y limpieza de noche.

- Incrementar los recursos disponibles para el tratamiento de bolsa amarilla, aumentando el personal del turno existente (1,25 turnos) y dotar de personal el segundo turno (0,75 turnos más), hasta completar los dos turnos.

- Y variar la velocidad de proceso, de modo que la planta pueda llegar a una capacidad máxima de tratamiento siempre garantizando el procesado adecuado de las entradas previstas de bolsa amarilla, así como el nivel de eficacia mínimo en la recuperación de los materiales considerados propios de acuerdo con la normativa vigente y establecido en este modificado”.

Por lo que se refiere a la segunda de las actuaciones objeto del modificado, las mejoras medioambientales y de proceso en la planta de Las Dehesas, señala la indicada Memoria que “*la modificación del contrato pretende también implementar actuaciones tanto de tipo medioambiental (tratamiento de olores, gestión del vertedero) como de proceso (mejora de la recuperación de materiales en las distintas fracciones e incremento de la capacidad del vertedero) a fin de mejorar las condiciones de trabajo de Las Dehesas. Estas actuaciones, por sus características e implicaciones en el proceso productivo de la planta no pueden realizarse a través de una licitación abierta, y se relacionan a continuación:*

- ACTUACIONES ASOCIADAS A NUEVAS INVERSIONES.

- Mejora en las instalaciones de tratamiento de bolsa amarilla.
 - Mejora de las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico.
 - Conexión al sistema de tratamiento de olores.
 - Ampliación de la capacidad del vertedero, celdas 8 y 9.
 - Mejora del sistema de sellado del vertedero.
- ACTUACIONES ASOCIADAS A CONDICIONES DE EXPLOTACIÓN.
- Mantenimiento de las obras de mejora medioambiental.
 - Explotación de las obras de mejora de las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico”.

Posteriormente, dedica su epígrafe 5 a justificar separadamente cada una de las actuaciones previstas. Así el epígrafe 5.1 aborda la “mejora en las instalaciones de tratamiento de bolsa amarilla”, con previsión de dos líneas de actuación que implican la mejora de la eficiencia de la recuperación de materiales de las líneas de tratamiento de bolsa amarilla conforme a la explicación que se recoge, el epígrafe 5.2 se refiere a la “mejora de las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico”, señalando que “para permitir el vertido de camiones con sistema de descarga ampliroll, se modificará la plataforma de descarga de camiones de manera que se pueda procesar en la planta de clasificación el residuo que actualmente se deposita en el vertedero”, así como que “con el objetivo de mejorar la eficiencia de la recuperación de metales férricos y la inclusión de la recuperación de aluminio contenido en la fracción menor de 100 mm obtenida a partir de la gestión de la bolsa resto, es preciso realizar el montaje de nuevos equipos y la reubicación o modificación de otros equipos actualmente en uso. (....)”, el epígrafe 5.3 viene referido a la “conexión al sistema de tratamiento de olores”, señalando entre otras cuestiones que “se prevé que se ejecuten

dentro de este modificado los sistemas de conexión de los colectores de aspiración y cubrición de cintas de orgánica en la planta de las Dehesas. Estas obras e instalaciones deben ser realizadas por la concesionaria de la explotación de la planta durante el periodo de ejecución previsto en este modificado”, el epígrafe 5.4 contempla la “ampliación del vertedero”, indicando al respecto que “la Planta de Tratamiento de Las Dehesas tiene asociada a su gestión un vertedero cuya vida útil está estimada hasta el año 2026 y que en la actualidad está completando el llenado de su última celda. Dado que no es posible que la ciudad de Madrid no disponga de una zona de vertido, es necesario y urgente, en aras del interés público implícito en la gestión obligatoria de los residuos que recae en el Ayuntamiento, prever una ampliación del vertedero incrementando el número actual de celdas de vertido (....)

resulta imprescindible que las nuevas celdas de vertido 8 y 9 se sitúen en terrenos contiguos al vertedero existente, ya que han de estar conectadas a las citadas plantas. La ubicación lejos de estas instalaciones implicaría duplicar todas las instalaciones asociadas tanto la de tratamiento de los residuos como las citadas plantas de gestión de lixiviados y de del biogás, dispersándose la circulación de camiones de residuos además de interferir en otros desarrollos de la ciudad”, por su parte el epígrafe 5.5 analiza la “mejora del sistema de sellado del vertedero”, señalando al respecto que “teniendo en cuenta las características físicas del vertedero de Las Dehesas y los cambios normativos que se han producido a lo largo de los años de vigencia del contrato, sobre todo desde el punto de vista medioambiental y de mejora de la calidad del aire en el entorno del PTV, se hace necesario mejorar, respecto a la oferta adjudicada, el sistema de sellado del vertedero de Las Dehesas en las celdas pendientes de sellado.

Con objeto de limitar la emisión de biogás y la formación de lixiviados a causa de las aguas pluviales infiltradas en el vertedero este se impermeabilizará superficialmente”.

El epígrafe 7 se refiere por su parte a la “*operación y mantenimiento de las obras de mejora medioambiental*”, indicando al respecto que «*las obras que se van a realizar en la planta y que están incluidas en el “contrato de redacción de proyecto y ejecución de las obras de los sistemas de desodorización de la planta de tratamiento de residuos urbanos de las dehesas en el parque tecnológico de Valdemingómez” expediente 133/2022/00274, tramitándose por procedimiento abierto. La ejecución de estas medidas correctoras minimizará la emisión de los olores y otras mejoras ambientales y de proceso derivadas de las actividades de tratamiento».*

Sobre la base de lo señalado en el mencionado artículo 102 de la LCAP, señala la Memoria justificativa de la modificación presente que, “*son nuevas necesidades y causas imprevistas del contrato:*

- *El incremento del volumen de residuos de envases que debe tratar la planta, que excede las cantidades de referencia previstas por el modificado 3 de este contrato y cuya determinación se establece en el apartado 4 de esta memoria justificativa.*
- *La exigencia de ejecutar inversiones para la mejora ambiental de los procesos que se llevan a cabo en la planta para cumplir con los objetivos de reciclado previstos en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados, para una economía circular.*
- *La necesidad de prolongar la vida útil del actual vertedero de las Dehesas, mediante la ampliación de su capacidad y así garantizar la eliminación de los residuos generados en la ciudad de Madrid que no pueden valorizarse por otros medios.*

- *El aislamiento de la planta y el tratamiento del aire generado en sus instalaciones, reduciendo sustancialmente las emisiones odoríferas al entorno mediante la mejora del sistema de sellado del vertedero, impermeabilizándolo superficialmente con una capa de drenaje de pluviales (Geodren 150/4/150), barrera impermeable (PEAD 2mm espesor) y capa filtrante de gases (Geodren 150/4/150), sustituyendo al actual sellado con arcillas y, por tanto, mejorando también la estanqueidad del vertedero.*
- *Mantenimiento de las obras incluidas en el apartado 7 de este modificado, y de las obras a ejecutar por medio del “CONTRATO DE REDACCIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LOS SISTEMAS DE DESODORIZACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS DE LAS DEHESAS EN EL PARQUE TECNOLÓGICO DE VALDEMINGÓMEZ” expediente 133/2022/00274”.*

Así las cosas, esta Comisión Jurídica Asesora entiende que, a la vista de la justificación ofrecida por la Administración municipal en el expediente tramitado, se ha acreditado suficientemente, la presencia de necesidades nuevas o causas imprevistas y, en todo caso, las razones de interés público que justificarían la modificación proyectada.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la quinta modificación del contrato “*Gestión del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos producidos en el término municipal de Madrid*”.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 27 de junio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 404/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid