



V. Anuncios

a) Contratación de las Administraciones Públicas

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE

ORDEN de 30 de marzo de 2021, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se acuerda la resolución del contrato suscrito entre el Gobierno de Aragón y la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU, con fecha 22 de diciembre de 2008, para la prestación del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obra menor de construcción o reparación domiciliaria de la comunidad autónoma de Aragón, Zona VI.

Antecedentes de hecho

Primero.— La Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, declaró servicio público de titularidad autonómica la eliminación y valorización de escombros que no procedan de obra menor de construcción o reparación domiciliaria en Aragón.

Con fecha 26 de noviembre de 2008, se efectuó la adjudicación definitiva del contrato de concesión de la gestión del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obra menor de construcción o reparación domiciliaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, zona VI, a la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU.

En consecuencia, el 22 de diciembre de 2008 se firmó el contrato de gestión de servicio público referido, sujetándose a las condiciones descritas en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares (PPT y PCAP), a la oferta del adjudicatario, y a la normativa comunitaria, estatal o autonómica vigente en cada momento.

Segundo.— Por Orden de 20 de febrero de 2014, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se inició la fase de explotación de las instalaciones VI.1 y VI.2, pertenecientes al servicio público, y, una vez recibida la comunicación, el 1 de marzo de 2014, era viable la obligación contractual de cumplir el porcentaje de valorización establecido.

Previo requerimiento por parte del Director del contrato, de fecha 28 de abril de 2014, para que presentara por escrito un cronograma que detallara el plan de actuaciones previstas para el cumplimiento de la obligación contractual de valorización y respuesta de la empresa concesionaria en fecha 10 de junio de 2014, se acordó, mediante Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 18 de noviembre de 2014, el inicio de procedimiento de imposición de penalidades por incumplimiento del contrato, que posteriormente fue archivado por caducidad.

Tercero.— Por Orden de 16 de abril de 2019, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se acordó el inicio del procedimiento de penalidades por incumplimiento del contrato de concesión del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obra menor de construcción o reparación domiciliaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, zona VI de gestión.

Una vez instruido el procedimiento de imposición de penalidades, por Orden del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de 16 de julio de 2019 se resolvió la imposición de penalidades al concesionario Construcciones Mariano López Navarro, SAU, por incurrir en el incumplimiento de las obligaciones contractuales y, en particular, por el incumplimiento de la obligación de valorizar como áridos reciclados los escombros recepcionados.

La citada Orden de 16 de julio de 2019 fue objeto de recurso de reposición, por parte de la empresa concesionaria, que fue desestimado por Orden de 20 de septiembre de 2019 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, que fue recurrida a instancia de Construcciones Mariano López Navarro, SAU, ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, Procedimiento Ordinario Número 490/2019, que actualmente se encuentra pendiente de sentencia.

Cuarto.— El Director del contrato realizó un informe el 13 de julio de 2020 en el que enumeró los incumplimientos que en la actualidad se están cometiendo por parte de la empresa concesionaria, entre los que se encuentran:

- Falta de construcción de la instalación VI.3 a la cual se obliga por la cláusula sexta del contrato.



- Continuidad en la falta de valorización del árido reciclado que ya fue penalizada por la Orden de 16 de julio de 2019.
- La concesionaria no dispone en este momento en ninguna de las dos instalaciones de volumen de vertedero suficiente, autorizado y expresamente aceptado por la Administración, incumpliendo la cláusula 29.1.2.b) del PCAP.
- El concesionario no cumple con sus obligaciones generales durante la explotación del servicio, de cuidar del buen orden del servicio y prestarlo con estricta sujeción a la normativa que rige el servicio, a los pliegos y a la documentación contractual, como indican los apartados 29.1.1 y 29.1.2.f) del PCAP, y el apartado 2.3.4.5 del PPT en el que se señalan las “Medidas destinadas a ordenar la explotación de los vertederos”.
- Incumplimientos prolongados y sistemáticos de las obligaciones del concesionario en materia de información al órgano de contratación, de conformidad con la cláusula 29.2.1.m) del PCAP, que exige al concesionario la emisión de “informes de seguimiento de la explotación” en la forma y plazo que se recoge en el PPT; y la cláusula 2.3.5.6 del PPT que obliga al concesionario a la elaboración de una “memoria anual” y a su remisión a la administración titular del servicio público.
- Permanencia durante más de 10 años de un acopio de tierras sobrantes de excavación compuestas por yesos sobre la superficie destinada a la construcción del vaso 2 del vertedero de Bárboles, que no estaba contemplado en el proyecto constructivo del vertedero autorizado por el órgano de contratación. Ello supone un incumplimiento de la cláusula sexta del contrato, que prohíbe destinar las instalaciones del vertedero “a actividades, usos o fines distintos a aquéllos que resulten apropiados para la óptima gestión del servicio público durante todo el tiempo de vigencia de la concesión”.
- Destino de casi 60.000 toneladas de escombros a operaciones de restauración, contrario al contrato “que solo contempla destinos finales de obtención de áridos reciclados y de eliminación en vertedero, sin más excepción que los triajes previos de otros residuos de proporciones irrelevantes”.

Quinto.— Por su parte, el Servicio de Planificación Ambiental emitió informe de 30 de julio de 2020 en el que analizó los incumplimientos puestos de manifiesto por el Director del Contrato, sistematizándolos y agrupándolos por categorías, y referenciando otros apartados de los pliegos (además de los señalados en el informe del Director del Contrato) que puedan considerarse incumplidos por los hechos relatados, e incorporando otros antecedentes obrantes en dicho servicio.

Sexto.— Con fecha 4 de noviembre de 2020 se emitió informe conjunto de los Servicios de Régimen Jurídico y de Gestión Económica, Planificación y Análisis de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en el que se concluyó proceder a la resolución del contrato de concesión.

Séptimo.— Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la emisión del informe del Director del Contrato de 13 de julio de 2020, el Servicio de Planificación Ambiental consultó al Director del Contrato el 3 de noviembre de 2020 si los incumplimientos persistían o, por el contrario, habían sido corregidos total o parcialmente.

En respuesta a esta consulta, el 5 de noviembre de 2020 el Director del Contrato emitió un segundo informe concluyendo que se mantienen todos los incumplimientos reflejados en el informe anterior de 13 de julio de 2020.

Octavo.— Por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 11 de noviembre de 2020, se autorizó el inicio del procedimiento de resolución del contrato.

Noveno.— Con fecha 26 de noviembre de 2020 se dictó la Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se inicia el procedimiento de resolución del contrato de concesión del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obra menor de construcción o reparación domiciliar de la Comunidad Autónoma de Aragón, Zona VI.

Décimo.— El acuerdo de inicio del procedimiento de resolución fue notificado a Construcciones Mariano López Navarro, SAU, mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2020, aceptado electrónicamente el 30 de noviembre de 2020. En el mismo escrito se le comunicaba el inicio del trámite de audiencia.



De igual modo se notificó el 26 de noviembre a la entidad Banco Santander, SA, actual depositaria del aval bancario presentado como garantía en el marco del procedimiento de contratación, el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución y el inicio del trámite de audiencia. La notificación fue aceptada electrónicamente por Banco Santander, SA el 30 de noviembre de 2020.

Decimoprimer.— Con fecha 2 de diciembre de 2020, la Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental acordó la ampliación de plazo del trámite de audiencia, notificándolo a Construcciones Mariano López Navarro, SAU, que aceptó la notificación electrónica el 4 de diciembre de 2020.

Decimosegundo.— Con fecha 9 de diciembre de 2020, la empresa manifestó telefónicamente su dificultad en el acceso al expediente electrónico al servicio encargado de la instrucción del procedimiento, quien le recomendó volver a intentarlo más tarde por presentar ese día las aplicaciones de administración electrónica del Gobierno de Aragón problemas generales de funcionamiento.

El 10 de diciembre de 2020 Construcciones Mariano López Navarro, SAU, remitió correo electrónico al Servicio de Planificación Ambiental informando de la persistencia de los problemas de acceso al expediente. En concreto informó de la imposibilidad de firmar la declaración responsable necesaria para consultar el CSV del expediente electrónico en el Servicio de Comprobación y Verificación de Documentos del Gobierno de Aragón.

El Servicio de Planificación Ambiental, en respuesta a dicho correo electrónico y por la misma vía, le informó en la misma fecha de la necesidad de reportar el error al Servicio de soporte de administración electrónica del Gobierno de Aragón para su solución, indicándole la dirección electrónica y el teléfono de contacto al que debía dirigirse, así como la conveniencia de poner en copia de las comunicaciones al Servicio de Planificación Ambiental para el seguimiento de la incidencia.

Recibida la solicitud de Construcciones Mariano López Navarro, SAU, con la descripción del error y captura de pantalla del mismo, el 10 de diciembre de 2020 el servicio de Soporte Técnico de Servicios Digitales de Aragón abrió el ticket número 2020121010000831, remitiendo un mensaje por correo electrónico a Construcciones Mariano López Navarro, SAU, con la indicación de volver a intentarlo de nuevo, y de que si el error persistía enviaran nueva captura de pantalla con la hora exacta del intento, quedando a la espera de su respuesta.

El 11 de diciembre de 2020 Construcciones Mariano López Navarro, SAU, envió correo electrónico en contestación a las indicaciones del soporte técnico, adjuntando imagen de la pantalla en la que se muestra la persistencia del error al firmar la declaración responsable. Advertido en la imagen el CIF de la empresa a la hora de identificarse y firmar la declaración responsable, el mismo 11 de diciembre de 2020 el Servicio de Planificación Ambiental indicó a Construcciones Mariano López Navarro, SAU, por teléfono y por correo electrónico, que intentara acceder al expediente de nuevo con certificado de persona física, en lugar de con certificado de representante de la empresa. No se ha recibido respuesta de Construcciones Mariano López Navarro, SAU, a este último correo.

En la misma fecha, el Servicio de soporte técnico de administración electrónica le informó por correo electrónico a Construcciones Mariano López Navarro, SAU, de que el portal público no dejaba firmar la declaración responsable con un certificado de representante, y que debía acceder con un certificado de persona física. Tampoco se tiene constancia de la respuesta de Construcciones Mariano López Navarro, SAU, a este mensaje.

En el Servicio de Planificación Ambiental no se ha recibido ninguna otra comunicación por correo electrónico ni llamada telefónica de la empresa manifestando la persistencia del fallo al acceder al expediente electrónico en el Servicio de Comprobación y Verificación de Documentos del Gobierno de Aragón.

Decimotercero.— Con fecha 15 de diciembre de 2020, Construcciones Mariano López Navarro, SAU, presentó en el Registro General del Gobierno de Aragón escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución del contrato. En el escrito manifiesta que, no habiendo podido acceder al expediente electrónico, no ha podido conocer las razones que justifican la medida resolutoria adoptada lo que ha imposibilitado deducir alegaciones, por lo que solicita la suspensión del procedimiento y el otorgamiento de nuevo plazo para formularlas, so pena de vicio de nulidad a partir de ese momento. También expresa su perplejidad porque afirma que la Administración siempre le ha trasladado “su más que aceptable grado de satisfacción” y, a su juicio, el contrato se ha desenvuelto normalmente -salvo las vicisitudes habidas en la prestación de un servicio complejo- por lo que, en virtud del principio de confianza legítima,



seguridad jurídica y buena fe en las relaciones, no se pueden adoptar medidas contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de la Administración y en función de las cuales los particulares toman decisiones. Por último, alega que la extinción contractual responde a la mera voluntad administrativa y no a una culpabilidad, que declara ser inexistente, refiriendo un conjunto de circunstancias que pretende que constituyan el contexto en el que se encuentra la verdadera causa del procedimiento iniciado.

Decimocuarto.— No se tiene constancia de la presentación de alegaciones por el resto de los considerados interesados en el procedimiento.

Decimoquinto.— El 14 de enero de 2021, el Servicio de Planificación Ambiental elaboró informe en el que se analizan y se da respuesta a las alegaciones recibidas y se proponen términos en los que resolver el contrato.

Decimosexto.— La Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental emitió el 14 de enero de 2021 propuesta de resolución del contrato y se otorga, de nuevo, trámite de audiencia a la concesionaria Mariano López Navarro, SAU. y a su avalista por un plazo de diez días naturales.

Decimoséptimo.— La propuesta de resolución fue notificada a Construcciones Mariano López Navarro, SAU. y a Banco Santander, SA, mediante escritos de la misma fecha, aceptados electrónicamente el 14 y el 19 de enero de 2021 respectivamente.

Decimooctavo.— Con fecha 28 de enero de 2021, tuvo entrada en el Registro Electrónico General de Aragón escrito de D. José María Royo Gabás por el que, en nombre y representación de Construcciones Mariano López Navarro SAU, solicita ampliación del plazo para la presentación de alegaciones.

No se han recibido alegaciones del Banco de Santander, SA.

Decimonoveno.— Mediante acuerdo de 2 de febrero de 2021, de la Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental se denegó la ampliación de plazo solicitada por Construcciones Mariano López Navarro, SAU, al haberse producido la petición después del vencimiento del plazo.

Vigésimo.— De conformidad con lo previsto en el artículo 5.2.f) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica de la Comunidad Autónoma de Aragón y el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Con fecha 2 de febrero de 2021, se solicitó a la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, informe de la Propuesta de Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se acuerda la resolución del contrato. El informe se emitió el 9 de febrero de 2021.

Vigésimo primero.— De conformidad con lo previsto en el artículo 5.2.a) 2. del Reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 23/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, y el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con fecha 2 de febrero de 2021, completándose la información el 9 de febrero de 2021, se solicitó a la Intervención General del Departamento de Hacienda y Administración Pública informe de la Propuesta de Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se acuerda la resolución del contrato. El informe de Intervención General fue emitido con fecha 11 de febrero de 2021.

Vigésimo segundo.— Asimismo, el 3 de febrero de 2021 se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución que pone fin al procedimiento de resolución contractual, por el tiempo que medie entre la solicitud de los informes y la recepción de los mismos, siendo notificada a los interesados en el procedimiento.

Vigésimo tercero.— Personados el 5 de febrero de 2021 D. Carlos Tartalo González y D. Javier Flores Serrano, en representación del Banco de Santander, SA, en el Servicio de Planificación Ambiental de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, se



les facilitó copia en papel y en formato digital de los documentos obrantes en el expediente instruido en el citado servicio, en relación con el procedimiento de resolución del contrato de concesión del servicio público.

Vigésimo cuarto.— Con fecha 11 de febrero de 2021, se levantó la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento, lo que se notificó a los interesados.

Vigésimo quinto.— Con fecha 15 de febrero de 2021, a los efectos previstos en el artículo 109.1.d) del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.8 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, y en los artículos 12.4 y 13 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón aprobado por el Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, se solicitó dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de Aragón, al objeto de realizar un pronunciamiento sobre la adecuación al procedimiento de resolución contractual y concurrencia de causas de incumplimiento contractual por parte del concesionario, así como cualquier otra cuestión derivada del expediente y que deba tenerse en cuenta para dictar la resolución correspondiente.

Asimismo, se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución que pone fin al procedimiento de resolución contractual, por el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen y la recepción del mismo, lo que fue notificado a los interesados en el procedimiento.

Vigésimo sexto.— El Banco de Santander solicitó el 26 de febrero aclaración sobre el escrito de 11 de febrero de notificación de la suspensión de plazos que quedó contestado mediante escrito de 12 de marzo del Servicio de Planificación Ambiental.

Vigésimo séptimo.— El dictamen del Consejo Consultivo fue emitido con fecha 23 de marzo de 2021, siendo recibido en este Departamento el 30 de marzo de 2021, resultando favorable a la resolución contractual.

Vigésimo octavo.— Con fecha 30 de marzo de 2021, se levantó la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento, siendo notificada la misma a los interesados.

Legislación aplicable

Resulta de aplicación al procedimiento de resolución del contrato la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Primera, salvo que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares contenga alguna cuestión contraria a dicha Ley que pueda determinar la aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, sin perjuicio de su interpretación conforme a las pautas y principios consignados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y de lo dispuesto en la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón; así como el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por tratarse de un servicio público de gestión de residuos resultan, asimismo, de aplicación la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y el Decreto 262/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Fundamentos de derecho

Primero.— En el marco de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas y normativa de desarrollo para la efectiva prestación del servicio público de valorización y eliminación de escombros en la zona VI, el ejercicio de las competencias administrativas corresponde al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en su calidad de órgano de contratación, de conformidad con el artículo 40.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre y en consonancia con el artículo 25.13 del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de



julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, vigentes en el momento de la adjudicación del contrato originario, así como de la disposición adicional segunda de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón.

Segundo.— Conforme a lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre: “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 interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

La cláusula quinta del contrato incluye, entre las prerrogativas de la Administración, la de imponer penalidades y la de acordar la resolución del contrato por razón de los incumplimientos en que incurra y, en su apartado tercero establece que “para la calificación del incumplimiento y la aplicación de las penalidades se estará a lo establecido en el PCAP, en el PPTP y en el régimen jurídico del contrato”.

Tercero.— Los incumplimientos apuntados por el Director del Contrato y por el Servicio de Planificación Ambiental de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental objeto del presente procedimiento son los siguientes:

Primer incumplimiento: Sobre la obligación de construir y explotar un total de tres instalaciones.

El primer apartado de la cláusula sexta del contrato precisa que la sociedad concesional tiene la obligación de construir al menos tres instalaciones, dotadas del correspondiente vertedero y maquinaria de reciclado, ubicadas en tres ámbitos geográficos distintos. La misma cláusula obliga a afectar al servicio público los terrenos necesarios para la construcción y explotación de las citadas instalaciones. El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (en adelante, PPT), en concreto el apartado 2.2.2, define los tres ámbitos geográficos antes referidos mediante tres círculos centrados en las correspondientes coordenadas geográficas, en los que respectivamente deben ubicarse las tres instalaciones. Las tres instalaciones se identifican con los códigos VI.1, VI.2 y VI.3.

Hasta la fecha sólo dos de las tres instalaciones se han construido y se encuentran en explotación, en los términos municipales de Bárboles y de Alfajarín, en Zaragoza.

El contrato concesional incorpora un anexo número 3 en el que constan una serie de acuerdos adoptados entre el órgano de contratación y el adjudicatario como condiciones específicas para la instalación VI.3, entre los que se incluye la sustitución temporal del vertedero por un área de transferencia. Los plazos otorgados en el anexo 3 se han sobrepasado con holgura sin que la concesionaria haya construido la instalación VI.3, ni la estación de transferencia que debía precederla y, por tanto, sólo se ha iniciado la prestación del servicio público en dos de las tres instalaciones exigidas por el contrato: en la instalación VI.1, situada en el término municipal de Bárboles, y la instalación VI.2, en el término municipal de Alfajarín.

Este incumplimiento ya fue puesto de manifiesto en dos informes propuesta del Director del Contrato de inicio de procedimiento de penalidades por incumplimientos contractuales, de fechas 14 de noviembre de 2014 y 4 de mayo de 2018. A la vista del informe del Director del Contrato de 14 de noviembre de 2014, el 18 de noviembre de 2014 el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente acordó el inicio del procedimiento de penalidades por incumplimiento del contrato. Superado el plazo máximo de resolución, por Orden de 18 de octubre de 2018 del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se declaró la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

Tras el informe de 4 de mayo de 2018, la Directora General de Sostenibilidad envió requerimiento, de fecha 11 de abril de 2019, a la empresa concesionaria para que remitiera las actuaciones realizadas y previstas para la puesta en marcha de la instalación VI.3. Ampliamente vencido el plazo, no se ha recibido contestación por parte de la empresa concesionaria ni se ha comunicado ninguna actuación relativa a la instalación VI.3 del servicio público.

La no existencia de la instalación VI.3. representa el incumplimiento de un tercio de las obligaciones del concesionario relativas a la construcción y puesta a disposición de instalaciones para la correcta ejecución del contrato. Y vista la trascendencia de su construcción para la correcta ejecución del contrato concesional, debe considerarse una obligación esencial.

Segundo incumplimiento: Sobre la obligación de valorizar los escombros como áridos reciclados.

El PPT incluye en su apartado 2.3.4.4 la obligación del adjudicatario de “valorizar como áridos reciclados, mediante procesos de clasificación, cribado, machaqueo y mezcla, al



menos, el 50% de los escombros recepcionados en el conjunto de la Zona de Gestión, debiendo en todo caso cumplir los porcentajes y objetivos que se pudieran establecer en la legislación o en la planificación vigente en cada momento, realizando estas operaciones, al menos, en las instalaciones que se indican en el apartado 2.2.3". La oferta de Construcciones Mariano López Navarro SAU. elevó dicho porcentaje hasta el 55%.

El informe del Director del contrato pone de manifiesto la inactividad en la obligación contractual de valorizar los residuos que tienen entrada en las dos instalaciones que el concesionario tiene operativas. El grado de cumplimiento es extraordinariamente bajo. Frente a un compromiso contractual de tratamiento de residuos de un 55%, de acuerdo a los datos aportados por la concesionaria y puestos de manifiesto en el informe del Director del contrato, se concluye que la proporción de valorización como áridos reciclados alcanzada desde el inicio del contrato hasta el 1 de enero de 2020 es de alrededor del 8,07%.

El informe del Director del Contrato ofrece los siguientes datos:

- Entradas de residuos en el periodo 2009-2019: 2.481.839,57 toneladas.
- Áridos reciclados en el periodo 2009-2019: 200.346,71 toneladas.
- Porcentaje de valorización: 8,07%.

Además, del mismo informe se desprende que en ninguno de los años transcurridos desde el inicio de la prestación del servicio, en 2009, hasta 2019 se ha acreditado alcanzar el objetivo de valorizar como áridos reciclados el 55% de los escombros recibidos. Las mismas conclusiones se reflejan en varios informes del Servicio de Planificación Ambiental, en los que se analizan las memorias anuales de gestión de la concesionaria, y en los informes propuesta del Director del Contrato de 2014 y 2018 que dieron lugar al inicio de dos procedimientos de penalidades.

La consecuencia directa de no ejecutar los trabajos de valorización en los porcentajes fijados es que la proporción de valorización como áridos reciclados desde el inicio del contrato hasta 1 de enero de 2020 asciende a un 8,07%, frente al 55% ofertado en la licitación, según el informe técnico del Director del contrato, lo que significa un porcentaje excesivamente bajo. Se trata de un claro incumplimiento contractual.

Durante los años de vigencia del contrato, la empresa concesionaria ha estado recibiendo de los usuarios del servicio público una cantidad por tonelada recepcionada en las instalaciones en activo, sin realizar el tratamiento a que le obliga el contrato. En consecuencia, ha cobrado una cantidad por una valorización que ha realizado en un porcentaje muy bajo.

En este escenario, podría pensarse en un posible enriquecimiento injusto de la empresa concesionaria. La percepción de la totalidad del precio unitario de gestión (PUG) obliga a la prestación completa del servicio. La recogida de los residuos no supone que la prestación se haya realizado de conformidad ni con lo establecido en el contrato, ni con la obligación descrita en los pliegos y en su oferta, y que conforma la parte sustancial de la gestión del servicio público de valorización de los escombros, el 55% de los que recibe.

Este incumplimiento ya fue calificado como grave y penalizado mediante la Orden de 16 de julio de 2019 del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se resolvió procedimiento de penalidades por incumplimiento del contrato. La citada Orden resolvió imponer al concesionario una penalidad por valor de 300.000 euros por no valorizar como áridos reciclados el 55% de los escombros recepcionados, advirtiendo expresamente que ello "no exime al concesionario de su obligación de cumplir con las obligaciones del contrato, debiendo restablecer la prestación del servicio público conforme al mismo con la advertencia de que futuros incumplimientos del contrato por otras, o por las mismas causas, pueden dar lugar a nuevas imposiciones de penalidades".

Tercer incumplimiento: Sobre la obligación de dotar de capacidades mínimas de vertido a las distintas instalaciones.

En relación con la capacidad de vertido de residuos de los dos vertederos construidos para la prestación del servicio público (Bárboles y Alfajarín), el informe del Director del contrato explica lo siguiente:

- La concesionaria no dispone en este momento en ninguna de las dos instalaciones de volumen de vertedero suficiente, autorizado y expresamente aceptado por la Administración, incumpliendo la cláusula 29.1.2.b) del PCAP "Disponer en todo momento de la capacidad de vertido suficiente de acuerdo a la oferta determinante de la adjudicación y, en todo caso, con lo establecido en el Pliego de prescripciones técnicas. El concesionario deberá construir la capacidad adicional necesaria en caso de resultar insuficiente la capacidad instalada, sin que por ello pueda reclamarse a la Administración compensación alguna.", en relación con la cláusula 28.1.1 PCAP que dispone que todas las instalaciones que se afecten a la prestación del



servicio deberán disponer de capacidad suficiente para tratar todos los residuos cuya gestión se encomienda.

La capacidad mínima viene determinada en la cláusula 2.2.3 del PPT correspondiendo a un vertedero "tipo V" en cada una de las tres instalaciones, que deben tener una capacidad de 70.000 toneladas de residuos anuales, lo que, sumando las tres instalaciones, supone un mínimo de capacidad de 210.000 toneladas anuales, y un volumen total de vertederos previsto por el contrato para los 11 años de vigencia acumulados hasta el 31 de diciembre de 2019 que asciende a 2.310.000 toneladas.

Posteriormente, el mismo informe realiza un resumen de las obligaciones del concesionario para que en todo momento haya un volumen de vertido suficiente que asegure la explotación ordenada, entre las que destaca la obligación recogida en la cláusula 29.1.2.b) del PCAP, que determina que haya por parte del concesionario un proyecto definido y autorizado, construido y expresamente aceptado por la Administración; y también las cláusulas 2.2.3 y 2.3.4.5 del PPT, que determinan la obligación del concesionario de construir y disponer de un nuevo vaso 3 meses antes del agotamiento del vaso en explotación. Agotada la capacidad de los vasos en explotación de Alfajarín y Bárboles en abril de 2019, los nuevos vasos de vertido en ambos vertederos deberían haber estado construidos y disponibles para su explotación en enero de 2019.

Pese a ello, los nuevos vasos de vertido no están disponibles para su explotación en ninguna de las dos instalaciones del servicio público ni en enero de 2019 ni en los meses siguientes.

- En ambas instalaciones el concesionario ha ejecutado obras de construcción de nuevos vasos de vertido incumpliendo la cláusula 10.3.6 del PCAP, que obliga a que el replanteo de las obras sea realizado en presencia y con la conformidad del Director del Contrato. Es más, las obras se iniciaron sin informar de la fecha de inicio y se siguieron ejecutando tras recibir requerimientos del Director del Contrato sobre las mismas, que fueron contestados una vez finalizadas. Puesto que la ejecución de las obras no ha sido controlada hasta la fecha por la Administración contratante, también se incumplen las cláusulas 28.4.1 del PCAP y 1.5.2.3 del PPT, que obligan a la comprobación por parte del Director del Contrato de la adecuación de las obras al proyecto y demás determinaciones del contrato mediante la firma del acta de comprobación.

Cuarto incumplimiento: Explotación del servicio.

Tanto del informe del Director del contrato como del informe del Servicio de Planificación Ambiental se desprende que el concesionario no cumple con sus obligaciones generales durante la explotación del servicio, dado que incumple los apartados 29.1.1 y 29.1.2.f) del PCAP, y el apartado 2.3.4.5 del PPT en el que se señalan las "Medidas destinadas a ordenar la explotación de los vertederos".

El informe identifica varias evidencias que sustentan esta afirmación que se desprende del análisis realizado por el Director del Contrato sobre la información topográfica de los vasos de vertido explotados presentada por la concesionaria:

- En ambos vertederos el nivel de residuos supera la cota máxima de llenado de los vasos reflejada en el proyecto constructivo autorizado por el órgano de contratación.

- No se ha acreditado hasta la fecha que en ambos vertederos todo el volumen de residuos se haya depositado sobre la superficie impermeabilizada.

- En el vertedero de Alfajarín, además, se ha superado la capacidad de vertido en el vaso 1, hay indicios de que se ha ocupado con residuos una superficie sin contar con la autorización administrativa de vertedero otorgada por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y antes de finalizar las obras para su acondicionamiento como vertedero de escombros del servicio público, y no queda garantizada la estabilidad de la masa de residuos debido a la gran pendiente de uno de sus taludes.

Por otra parte, los vasos explotados en los dos vertederos se colmataron en abril de 2019, y los proyectos de sellado y clausura de los vasos no han sido presentados a la Administración para su aprobación con el margen de tiempo establecido en las cláusulas 36.2 del PCAP y 2.3.4.8 del PPT, esto es, 6 meses antes de su agotamiento. Tampoco se han cubierto los residuos con una capa de asiento y de arcilla en el plazo de 1 mes, ni se ha ejecutado el sellado completo en el plazo máximo de 3 meses desde el agotamiento de los vasos, conforme a la citada cláusula 2.3.4.8.

Quinto incumplimiento: Información al órgano de contratación.

El siguiente de los incumplimientos que se pone de manifiesto en el informe del Director del contrato es el relativo a la falta de información del concesionario del servicio público al órgano de contratación sobre la realización de sus actividades.



Cabe señalar dos tipos de obligaciones: las que recaen sobre el concesionario del servicio público como tal y las que resultan de su condición de gestor de residuos sujeto al ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Como obligaciones del concesionario del servicio público, la cláusula 29.2.1.m) del PCAP exige la emisión de “informes de seguimiento de la explotación” en la forma y plazo que se recoge en el PPT. La cláusula 2.3.5.6 del PPT obliga al concesionario a la elaboración de una “memoria anual” y a su remisión a la Administración titular del servicio público con, entre otra, la siguiente información: datos de residuos aceptados y su correspondiente agregación o desglose en función de las operaciones de gestión a los que se hayan destinado, datos de los residuos entregados a otros gestores agregados por tipología y destino y datos agregados de áridos reciclados expedidos.

Se recopilan a continuación los incumplimientos relativos a la obligación de información del concesionario informados por el Director del Contrato:

- Los informes de seguimiento de la explotación presentados por Construcciones Mariano López Navarro, SAU, además de no informar globalmente sobre toda la gestión de residuos realizada en cumplimiento del contrato (sólo informan separadamente sobre cada instalación), son incompletos y confusos: No incluyen datos sobre el peso y el volumen de residuos depositados en los vertederos para su eliminación, ni de los áridos producidos y expedidos, ni declaran el porcentaje de valorización como árido reciclado de los escombros recibidos, tampoco planifican el relleno, estiman la fecha de colmatación ni planifican el sellado. Todo ello supone un incumplimiento del apartado 2.3.5.6 del PPT sobre emisión de informes y también de los apartados 2.3.5.1 del PPT referido al procedimiento de control y vigilancia de los asentamientos y el relleno y 2.3.4.5 sobre medidas destinadas a ordenar la explotación de los vertederos.

Estas deficiencias le han llevado a realizar cálculos basados en el máximo ajuste a lo declarado y a la interpretación más favorable a la concesionaria.

- El concesionario incumple el apartado 2.2.5.5.7 del PPT al presentar la información topográfica de los vertederos con las carencias detalladas por el Director del Contrato en su informe, que la hacen confusa e ilegible, y al no haber presentado los levantamientos topográficos “as built” (antes de la entrada en funcionamiento del vertedero) de los dos vasos de vertido construidos hasta la fecha, impidiendo realizar los controles y cubicaciones de los vertidos de los residuos.

- De manera general, el concesionario ha venido incumpliendo la obligación de informar al Director del Contrato de la evolución de la explotación de las instalaciones y de las incidencias acaecidas, recogida en la cláusula 29.2.1 del PCAP.

Sexto incumplimiento: Acopio de tierras sobrantes de excavación.

La cláusula sexta del contrato prohíbe destinar las instalaciones del vertedero “a actividades, usos o fines distintos a aquéllos que resulten apropiados para la óptima gestión del servicio público durante todo el tiempo de vigencia de la concesión”.

En el informe del Director del Contrato se refiere la permanencia durante más de 10 años de un acopio de tierras sobrantes de excavación compuestas por yesos, sobre la superficie destinada a la construcción del vaso 2 del vertedero de Bárboles, que no estaba contemplado en el proyecto constructivo del vertedero autorizado por el órgano de contratación y que condiciona la prestación del servicio al menos desde enero de 2019, fecha en la que, previendo el agotamiento del vaso 1 en explotación en abril de 2019, debía haberse podido disponer del vaso 2 para la prestación del servicio público en Bárboles. Todo esto supone un incumplimiento de la cláusula sexta del contrato.

Además, este hecho puede constituir una posible infracción de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y fue objeto de propuesta de inicio de procedimiento sancionador al Director del Servicio Provincial de Zaragoza en abril de 2020.

Séptimo incumplimiento: Operaciones de relleno.

Por último, el Director del Contrato llega a la conclusión en su informe de que el destino de casi 60.000 toneladas de escombros a operaciones de restauración resulta contrario al contrato “ya que solo contempla destinos finales de obtención de áridos reciclados y de eliminación en vertedero, sin más excepción que los triajes previos de otros residuos de proporciones irrelevantes”.

Argumenta el Director del Contrato que “el contrato no contempla el destino de los escombros a las operaciones de relleno para la restauración de los huecos mineros”, y que por tanto la declaración del concesionario del destino de casi 60.000 toneladas de escombros a operaciones de restauración en 2019 en la instalación de Bárboles, en la que durante ese año no



se destinaron residuos a eliminación, “es una novedad que se separa de las dos tipologías de gestión contratadas (obtención de áridos reciclados “versus” eliminación en vertedero) que constituye un incumplimiento contractual y una clara incidencia que no ha sido comunicada hasta tiempo después de su realización”.

Analizado este incumplimiento, así calificado por el Director del Contrato y reflejado en el acuerdo de inicio del presente procedimiento de resolución contractual, procede hacer ciertas matizaciones, modificando la calificación inicial de los hechos como incumplimiento.

El vertedero de Bárboles se sitúa sobre el hueco de una explotación minera, como consta en la propia oferta del concesionario, por lo que el propio depósito de los residuos para su eliminación está realizando al mismo tiempo una función restauradora del hueco minero.

Aunque el concesionario informe al Director del Contrato sobre la gestión realizada en el vertedero de Bárboles denominando, por primera vez en 2019, “relleno” a las operaciones de eliminación en ese vertedero, esto no quiere decir que tal proceder constituya un incumplimiento contractual. Y ello porque, al situarse el vertedero de Bárboles sobre el hueco de una explotación minera, en el concreto caso que nos ocupa, las operaciones de relleno se identifican con claridad con la operación de vertido o depósito en vertedero, destino que contractualmente el concesionario debía dar al 45% restante de los escombros recibidos que no se valorizaran como áridos reciclados.

Ello no obsta para que, como acertadamente afirma el Director del Contrato en su informe, el contrato concesional no contemple otras formas de valorización de los escombros distintas a la obtención de áridos reciclados y que las operaciones de relleno con fines de restauración no puedan computarse, en ningún caso, como operaciones de obtención de áridos reciclados, tal y como exige el contrato. Ello es así, porque, si bien “ambientalmente” las operaciones de relleno pueden ser consideradas operaciones de valorización de residuos, “contractualmente” con tal relleno nunca podría entenderse cumplida la obligación contractual de valorizar como áridos reciclados el 55% de los escombros recibidos en el servicio público. La realización por el concesionario de operaciones de relleno del hueco minero en el que se sitúa el vertedero de Bárboles no constituye un incumplimiento adicional, pero tal actividad tampoco debe considerarse sustitutiva de las obligaciones vulneradas señaladas en el segundo incumplimiento.

Cuarto.— Atendiendo a la cláusula quinta del contrato concesional, la sociedad concesionaria queda obligada al cumplimiento de todas las tareas derivadas del contrato, del resto de documentación contractual y del régimen jurídico del contrato siendo responsable de que sus actuaciones permitan la correcta prestación del servicio público y de la adecuada explotación de las instalaciones. En la misma cláusula se establece que constituye incumplimiento toda vulneración de las prescripciones del contrato, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPTP), de las condiciones incluidas en la oferta dimanante de la adjudicación y de la normativa que integra el régimen jurídico del contrato. Para la calificación de los incumplimientos se estará a lo establecido en el PCAP, en el PPTP, y en el régimen jurídico del contrato.

En atención a la cláusula undécima del contrato y a la cláusula 41.2.1 del PCAP la resolución del contrato se aplicará y tendrá los efectos generales que se establecen en los artículos 207, 198.1 y 208 de la LCSP.

Quinto.— Los incumplimientos señalados en el Fundamento Tercero de esta propuesta, constituyen incumplimientos de las obligaciones contractuales esenciales, por cuanto el objeto del contrato es la concesión del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción o reparación domiciliaria que comprende tanto la explotación que se debe realizar por la sociedad concesional a su riesgo y ventura en las condiciones estipuladas en el PCAP y en el PPT y en las de la oferta del adjudicatario, como la construcción, conservación y mantenimiento de las obras e infraestructuras precisas para la prestación del servicio.

Tal como establece la cláusula quinta del contrato, la sociedad concesional queda obligada al cumplimiento de todas las tareas derivadas del contrato, siendo responsable de que sus actuaciones permitan la correcta prestación del servicio público y la adecuada explotación de las instalaciones. En la misma cláusula se establece que constituye incumplimiento toda vulneración de las prescripciones del contrato, de los pliegos, de la oferta dimanante de la adjudicación y de la normativa que integra el régimen jurídico del contrato. El contrato incluye entre las prerrogativas de la Administración la de imponer penalidades y la de acordar la resolución del contrato por razón de los incumplimientos en que incurra, y el apartado 3 de la citada cláusula establece que “para la calificación del incumplimiento y la aplicación de las



penalizaciones se estará a lo establecido en el PCAP, en el PPTP y en el régimen jurídico del contrato”.

De manera similar se pronuncia el PCAP que, en su apartado 33.1, establece que: “El concesionario queda obligado al cumplimiento de las tareas derivadas de la explotación de las instalaciones y será responsable de que sus actuaciones permitan la correcta prestación del servicio público y de la adecuada explotación de las instalaciones”. Y en el apartado 2: “Constituye incumplimiento toda vulneración de las prescripciones del presente Pliego, del Pliego de Prescripciones Técnicas, de las condiciones ofertadas por el concesionario y de la normativa que rige el servicio”.

Además, el Director del contrato, en su informe de 13 de julio de 2020, pone de manifiesto que la mayor parte de estos incumplimientos no son incumplimientos nuevos, sino que ya se vienen observando y así constan en los informes del anterior Director del contrato de 14 de noviembre de 2014 y de 4 de mayo de 2018, y ya han sido penalizadas.

A lo que hay que añadir lo apuntado por el Director del Contrato en su informe de 5 de noviembre de 2020, respecto al mantenimiento en el tiempo de todos los incumplimientos reflejados en su informe anterior, de 13 de julio de 2020.

Sexto.— El artículo 206 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, establece entre las causas de resolución del contrato:

- f) El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato.
- h) Las establecidas expresamente en el contrato.
- i) Las que se señalen específicamente para cada categoría de contrato en esta Ley.

La cláusula 41 del PCAP del contrato de concesión del servicio público de valorización y eliminación de escombros en la zona VI entre Construcciones Mariano López Navarro, SAU, y el Gobierno de Aragón, establece como causa de resolución del contrato el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales.

Séptimo.— El artículo 207.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, dispone que “La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”.

Por tanto, el procedimiento seguido para la tramitación de la resolución del contrato concesional debe realizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el cual dispone que:

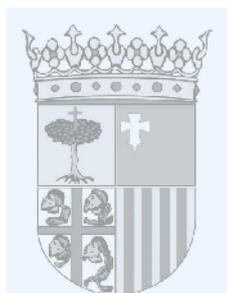
“1. La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, previa autorización, en el caso previsto en el último párrafo del artículo 12.2 de la Ley del Consejo de Ministros, y cumplimiento de los requisitos siguientes:

- a) Audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.
- b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.
- c) Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley.
- d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

2. Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente”.

Octavo.— Notificado el acuerdo de inicio y finalizado el trámite de audiencia, con fecha 15 de diciembre de 2020 tuvo entrada en el Registro General del Gobierno de Aragón escrito de alegaciones presentadas por Construcciones Mariano López Navarro, SAU, en el procedimiento de resolución contractual. En el escrito formulan determinadas alegaciones, manifiestan su oposición a la extinción resolutoria del contrato, solicitan que se disponga lo necesario para posibilitar el acceso al expediente administrativo y la apertura de un nuevo plazo para formular alegaciones, así como la apertura de periodo de prueba sobre determinadas cuestiones.

En primer lugar, la empresa manifiesta que no ha podido conocer las razones que justifican la resolución, por lo que no puede deducir alegaciones con pleno respeto a su derecho de defensa, por lo que solicita la suspensión del procedimiento y que se otorgue un nuevo e



íntegro plazo, so pena de vicio de nulidad del procedimiento, invocando los artículos 47 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Para ello, la empresa argumenta que se ha dado la circunstancia de ser imposible acceder al expediente electrónico siguiendo las instrucciones consignadas en el acto de puesta de manifiesto de dicho expediente.

Al respecto del acceso al expediente es preciso relatar lo acontecido y precisar las fechas en las que han tenido lugar los distintos hechos.

Así, con fecha 26 de noviembre de 2020 se dicta la Orden por la que se inicia el procedimiento de resolución del contrato y se pone a disposición de la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU. La empresa acepta electrónicamente la notificación el 30 de noviembre. En el escrito de notificación se otorga un plazo de diez días naturales para presentar alegaciones, que se amplía, de oficio, a cinco días más, mediante escrito de 2 de diciembre de 2020, notificado el 4 de diciembre.

El 9 de diciembre de 2020 el Servicio de Planificación Ambiental recibe llamada telefónica de la empresa, que manifiesta dificultad de acceso al expediente electrónico.

El 10 de diciembre, por correo electrónico, la empresa informa de “la imposibilidad de firma de la declaración responsable para consultar el CSV del expediente electrónico” en la aplicación electrónica del Gobierno de Aragón “Servicio de Comprobación y Verificación de Documentos”, adjuntado imagen de captura de pantalla con el error. Recibida esta información, el Servicio de Planificación Ambiental señala a la empresa cómo reportar el error, que debe hacerse mediante correo electrónico al Servicio de soporte de la administración electrónica del Gobierno de Aragón, lo que la empresa hace a continuación dando lugar a la apertura formal de una incidencia. El Servicio de soporte de la administración electrónica, el “Soporte Técnico de Servicios Digitales de Aragón” informa a la empresa, el mismo día 10, de la necesidad de intentar de nuevo el acceso y si el error persiste, enviar nueva captura de pantalla, quedando a la espera de la respuesta.

Es al día siguiente, el 11 de diciembre, cuando se advierte, en la imagen adjunta al correo enviado por Construcciones Mariano López Navarro, SAU. de que está usando el CIF de la empresa como identificación para el acceso electrónico al expediente. A continuación, el Servicio de Planificación Ambiental da indicaciones telefónicas y por correo electrónico a la empresa de que debe acceder con certificado de persona física, en lugar de con certificado de empresa o de representante. Igualmente, el Soporte Técnico informa a la empresa por correo electrónico que el portal público no deja firmar la declaración responsable con certificado de representante y que esto debe hacerse con certificado de persona física.

No constan en el Servicio encargado de la instrucción del procedimiento más comunicaciones de la empresa manifestando imposibilidad ulterior de acceso al expediente con las indicaciones dadas por el Servicio y por el Soporte Técnico. La empresa había hecho uso de la vía que para ello indicaba la notificación de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental de 26 de noviembre de 2020: “Para cualquier dificultad técnica de acceso al expediente puede ponerse en contacto con el Servicio de Planificación Ambiental en los teléfonos 9764121 ó 976714120, o bien por correo electrónico a planificacionamb@aragon.es”. No obstante, no ha solicitado comparecer en el servicio encargado de la instrucción del procedimiento y obtener copias de los documentos que conforman el expediente y tampoco ha solicitado por escrito o por correo electrónico que le fuera remitida la documentación.

Respecto a la alegación que hace referencia al desconocimiento de las razones de la medida resolutoria, la propia Orden de 26 de noviembre de 2020 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se inicia el procedimiento de resolución del contrato no es sucinta ni hace una mera remisión a los documentos que le dan sustento, sino que describe con detalle los incumplimientos detectados, exponiendo los hechos acontecidos y los argumentos técnicos y jurídicos que sustentan la calificación de cada uno de los incumplimientos en los que se basa el inicio del expediente de resolución del contrato.

En el escrito de alegaciones a empresa no discute los hechos relatados en la Orden de 26 de noviembre, o que estos hechos constituyan incumplimientos, ni tampoco la gravedad de los mismos o la suficiencia de los motivos para la resolución. En modo alguno puede afirmarse que, recibida la Orden con la notificación, la empresa “no ha podido conocer las razones bajo las que la Administración concedente justifica la drástica medida resolutoria adoptada y en consecuencia no le resulta posible deducir alegaciones con pleno respeto a su derecho de defensa”.

No procede la suspensión del procedimiento ya que la Orden de inicio es suficientemente exhaustiva y, por parte de la Administración, se le ha informado de los medios de acceso al expediente administrativo.



Además, la Propuesta de resolución de la Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental de 14 de enero de 2021 incorpora la contestación a las alegaciones presentadas en el escrito de 15 de diciembre de 2020, además de una propuesta motivada de la forma de resolver el contrato, y ofrece un nuevo plazo de alegaciones.

En la segunda de sus alegaciones la empresa manifiesta su perplejidad porque la Administración siempre le ha trasladado su más que aceptable grado de satisfacción y, a su juicio, el contrato se ha desenvuelto normalmente -salvo las vicisitudes habidas en la prestación de un servicio complejo- por lo que, en virtud del principio de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe en las relaciones, no es posible la adopción de medidas contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de la Administración y en función de las cuales los particulares toman decisiones.

Construcciones Mariano López Navarro, SAU. no aporta ninguna prueba del grado de satisfacción de esta Administración. Al contrario, como bien conoce la empresa, su proceder ha provocado el inicio de dos procedimientos de penalidades. El primero de ellos, se acordó, mediante Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 18 de noviembre de 2014, previo requerimiento del Director del contrato, en fecha 28 de abril de 2014, para que presentara cronograma que detallara el plan de actuaciones previstas para el cumplimiento de la obligación contractual de valorización y respuesta de la empresa concesionaria en fecha 10 de junio de 2014, que debió archivarse únicamente por motivos formales, en este caso caducidad. El segundo de los procedimientos de penalidades fue iniciado por Orden de 16 de abril de 2019, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad y resuelto mediante Orden de 16 de julio de 2019, con la imposición al concesionario de una penalidad de 300.000€ por incumplimiento grave de obligaciones contractuales, en particular por la obligación de valorizar como áridos reciclados los escombros recepcionados, incumplimiento que persiste en la actualidad. Esta Orden fue objeto de recurso de reposición que fue desestimado por Orden de 20 de septiembre de 2019, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Contra esta última Construcciones Mariano López Navarro, SAU. interpuso recurso contencioso-administrativo, Procedimiento Ordinario Número 490/2019, pendiente de sentencia.

A mayor abundamiento, consultadas las actuaciones administrativas derivadas del seguimiento del contrato por parte de su Director, se constatan en los últimos dos años más de veinte requerimientos reclamando, repetidamente, el cumplimiento de obligaciones del contratista. No se puede, por tanto, invocar confianza legítima en un contrato tan litigioso y en el que la actuación de la Administración ha estado centrada en reclamar repetida e insistentemente el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la empresa.

En la tercera de las alegaciones Construcciones Mariano López Navarro, SAU, afirma que la extinción contractual responde a la mera voluntad administrativa y no a una culpabilidad, que declara ser inexistente y relata un conjunto de manifestaciones que constituyen el contexto en el que se debe indagar la verdadera causa. El alegante hace determinadas afirmaciones que no guardan relación alguna con los hechos e incumplimientos en los que ha incurrido el contratista. Por ello, no se puede entrar a analizar o debatir presunciones, conjeturas o hipótesis.

Por último, Construcciones Mariano López Navarro, SAU. en su escrito de alegaciones propone la apertura de un periodo de prueba (documental, testifical y pericial) sobre determinados hechos, cuya procedencia se analiza a continuación.

En primer lugar, propone el “examen y descripción de las instalaciones asociadas a la explotación del servicio público gestionado por CMLN”. El “examen” de las instalaciones se viene produciendo constante y habitualmente por ser una potestad y responsabilidad del Director del Contrato. Respecto a la “descripción” valgan los proyectos presentados por Construcciones Mariano López Navarro, SAU. y las modificaciones habidas sobre los mismos y en ocasiones reclamadas por el Director del Contrato y no presentadas. Por todo ello, se concluye que no procede la práctica de la prueba.

En segundo lugar, propone “examen y veracidad de los incumplimientos recogidos en el expediente de referencia”. La instrucción del procedimiento de resolución del contrato se basa en los informes del Director del contrato, que tienen presunción de veracidad conforme a lo dispuesto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo que se considera innecesaria la práctica de la prueba.

Finalmente se solicita prueba sobre el lucro cesante en caso de resolverse el contrato concesional, lo que a todas luces es improcedente. En el supuesto de resolución contractual por incumplimiento culpable del concesionario, no procede la indemnización al contratista. En todo caso debería ser el propio concesionario el que calculara el lucro cesante.



Noveno.— En la Propuesta de resolución del contrato, de fecha 14 de enero de 2021, la Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental da cumplida respuesta a las alegaciones presentadas por Construcciones Mariano López Navarro SAU. Dicha propuesta fue notificada a la concesionaria y a su avalista, a quienes se concedió un nuevo plazo de diez días naturales para presentar alegaciones. Dicha notificación fue aceptada electrónicamente por la empresa concesionaria con fecha 14 de enero de 2021.

La solicitud formulada por D. José María Royo Gabás, en nombre y representación de Construcciones Mariano López Navarro SAU, de ampliación de plazo para la presentación de alegaciones se registró de entrada en el Registro Electrónico General de Aragón con fecha 28 de enero de 2021.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la petición de ampliación de plazo debe producirse antes del vencimiento del plazo de que se trate, lo que no se ha producido en este caso, y “en ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido”.

Décimo.— En virtud de lo dispuesto en la cláusula 41.2.8 PCAP, según la cual, “En todo caso la resolución del contrato dará lugar a la liquidación económica del mismo, si bien podrá exigirse por el órgano de contratación, y sin perjuicio de las penalidades o indemnización de daños y perjuicios que proceda, que se siga ejecutando el contrato hasta que se resuelva el o los nuevos procedimientos de licitación abonándose las remuneraciones correspondientes”, la resolución del contrato producirá eficacia una vez cumplido el plazo de veintidós meses en el que se mantiene la continuidad de la prestación del servicio por parte de la concesionaria.

Esta medida es conforme al Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón número 238/2016, en que, con base en el principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos, las empresas que gestionan un servicio público no pueden suspender su actividad, ni reducirla, ni alterar el plan de prestación establecido sin el consentimiento de la autoridad administrativa competente, tal y como se apoya también en la STS de 20 diciembre 1986 (RJ 1987\1175).

En el referido dictamen se recoge que: “Ningún impedimento existe, pues, a que el órgano de contratación establezca la continuidad del servicio hasta el momento en que entienda que se causa el menor daño en el cambio en el modo de prestación”.

Y continúa afirmando que: “El periodo previsto en la continuidad del servicio por el contratista afectado, se asienta sobre la base de la normalidad en su prestación y en la de la articulación de los modos y medios que posibiliten engarzar la situación actual con la futura que tengan prevista los poderes públicos”.

Decimoprimer.— La determinación de la cuantía concreta de la liquidación del contrato, sin perjuicio de los daños y perjuicios que procedan, no podrá realizarse hasta que esta Administración, una vez finalizados los plazos otorgados a la concesionaria, pueda comprobar la gestión por ella realizada con los residuos entregados por los usuarios del servicio público. Asimismo, para determinar los daños y perjuicios que procedan, será una vez producida la liquidación del contrato cuando se podrá fijar económicamente el posible perjuicio sufrido por la Administración por la no ejecución del objeto del contrato a satisfacción de la Administración, tal y como dispone el artículo 205.1 de la LCSP: “El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación”.

Por todo lo expuesto, vistos los informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos y de la Intervención General y de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, acuerdo:

Primero.— Declarar la resolución del contrato suscrito entre el Gobierno de Aragón y la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU, con fecha 22 de diciembre de 2008, de concesión del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obra menor de construcción o reparación domiciliar de la Comunidad Autónoma de Aragón, Zona VI, por incumplimiento culpable de la concesionaria.

La resolución del contrato adquirirá eficacia una vez cumplido el plazo establecido en el apartado tercero.

Segundo.— Procede la incautación de la garantía, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en la cláusula 41.2.6 del PCAP, considerando el incumplimiento culpable de la concesionaria y, en particular, la acumulación de incumplimientos de obligaciones contractuales esenciales.



Tercero.— Dado que la continuidad en la prestación del servicio público debe alcanzar su sustitución por el sistema que disponga la Administración de la Comunidad Autónoma, se establece un plazo máximo de veintidós (22) meses de continuidad en la prestación del servicio, desde el día siguiente al que se notifique a la concesionaria la resolución del contrato. Una vez esté asegurada la prestación del servicio, por Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente se establecerá la fecha en la que será efectiva la resolución contractual, notificándose a la empresa con un mes de antelación.

Alcanzado ese término, la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU. dejará de aceptar escombros a los usuarios.

Cuarto.— Durante el plazo indicado en el apartado anterior, la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU. deberá valorizar como áridos reciclados al menos el 55% de los escombros recibidos en todo el periodo en el que ha prestado el servicio.

Quinto.— Al día siguiente de finalizar el plazo de continuidad en la prestación del servicio, la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU. presentará a la Administración una memoria referida al plazo establecido en el apartado tercero, con la siguiente información: Datos agregados de residuos recepcionados, datos agregados de residuos por operación de gestión, datos agregados por tipología y destino de los residuos entregados a gestor o valorizador externo y datos agregados de áridos expedidos.

La presentación de la memoria anterior no sustituye al resto de obligaciones de la concesionaria en materia de información al órgano de contratación establecidas en los pliegos.

Sexto.— Finalizado el plazo de continuidad en la prestación del servicio y con base en el análisis de la información aportada y del resultado de las inspecciones que por parte del órgano de contratación se haya considerado conveniente efectuar, se iniciará el procedimiento de liquidación económica del contrato concesional. En la determinación de la cuantía de la liquidación se incluirán las cantidades percibidas por la empresa Construcciones Mariano López Navarro, SAU. en aplicación de las tarifas públicas sobre todos los escombros aceptados por el servicio público desde el inicio de su prestación y cuya gestión final conforme a las condiciones contractuales no haya sido acreditada.

Séptimo.— En su caso, se iniciará también el procedimiento para determinar la cuantía de daños y perjuicios a exigir a la concesionaria, en todo lo que exceda de la garantía incautada.

Octavo.— El órgano de contratación procederá a la incoación de un procedimiento administrativo, al amparo de los artículos 49 y 50 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, con el objetivo de establecer la prohibición de contratar con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. El alcance de la prohibición de contratar se valorará atendiendo a la existencia de dolo o manifiesta mala fe en el empresario y a la entidad del daño producido a los intereses públicos.

Noveno.— Conforme a lo dispuesto en la cláusula 42 del PCAP, no procede la reversión de las instalaciones afectas a la prestación del servicio público, que quedarán desafectadas del contrato concesional en la fecha en la que sea efectiva la resolución contractual, dictada mediante la Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a la que se refiere el apartado tercero del presente acuerdo.

Contra la presente Orden, que agota la vía administrativa, podrá interponer recurso potestativo de reposición, ante el mismo órgano, en el plazo de un mes o recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en los artículos 195.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre; 54.1.a) del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, 114.1.g) y 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Zaragoza, 30 de marzo de 2021.— El Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, Joaquín Olona Blasco.