

ANTONIO FORTES MARTÍN: *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*, Madrid, Iustel, 2018, 503 págs.

El autor es un reconocido especialista en Derecho Ambiental, como lo demostró con su primera monografía (objeto de su tesis doctoral) sobre *El régimen jurídico de las autorizaciones ambientales* (publicada por Ecoiuris en 2004). Con la presente obra —publicada en la colección «Biblioteca de Derecho Municipal» de la prestigiosa editorial Iustel— el profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid aborda de nuevo una materia ambiental tan prolífica como la de los residuos, si bien desde una perspectiva diferente a la de los clásicos estudios del derecho ambiental en dicha parcela.

Nuestra doctrina española cuenta en su haber con excelentes trabajos sobre la gestión de los residuos urbanos o municipales (Alenza García, 1997; Peñalver Cabré, 1997; Santamaría Arinas, 2000; Ortega Bernardo, 2003; Jiménez Plaza, 2006; etc.), pero la monografía del profesor Fortes Martín —que ahora comentamos— aborda la misma materia desde una nueva perspectiva, como es la relativa a la instrumentación contractual de uno de los servicios típicos y esenciales de la gestión de residuos domésticos: su recogida, un servicio municipal de prestación obligatoria. Con motivo de la promoción por parte de la Comisión Europea de la estrategia sobre «economía circular» (en particular, con su «plan de acción» de 2015 y las nuevas directivas sobre residuos aprobadas a mediados de 2018), no cabe duda de que nos encontramos con una temática de enorme actualidad que está llamada a afectar profundamente la gestión de los residuos y, también, como veremos, el mismo servicio de recogida de residuos que se trata en esta obra.

Aun siendo el enfoque ambiental muy relevante en este trabajo, su principal perspectiva es la relativa a la figura contractual —el nuevo «contrato de servicios»— mediante la cual se desarrolla en nuestro ordenamiento jurídico el servicio municipal de recogida de residuos domésticos. Y dado que la base jurídica de los contratos públicos en España es tan reciente (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y ha tenido, como demuestra el autor, un gran impacto sobre la regulación del específico servicio municipal objeto de estudio, hay que agradecer al autor del trabajo comentado la puesta al día de la referida figura contractual (del contrato de servicios) cuando se proyecta sobre dicho servicio para la recogida de residuos. De otra parte, tampoco se escapa al profesor Fortes Martín analizar cómo afectaron al régimen de los residuos municipales las novedades organizativas introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no siempre compatibles con la propia y cabal regulación del sector de los residuos urbanos.

Por consiguiente, sobre el régimen jurídico del «servicio municipal de recogida de residuos domésticos» —objeto central de esta monografía— se presenta una completa y profunda investigación en la que se integran armónicamente sus componentes ambiental, contractual y de derecho local. Y todo ello sin descuidar su parte práctica, aderezando a lo largo de toda la obra una rica panoplia de

pronunciamientos jurisprudenciales que, sobre la base de las novedades que presenta, permite orientar al operador jurídico las posibles soluciones a los variados problemas interpretativos.

La presente obra se estructura en dos partes bien diferenciadas: la primera sobre «la recogida de residuos domésticos como servicio público municipal en el marco de la normativa de régimen local y sectorial», y la segunda, centrada en «el servicio para la recogida de residuos domésticos a la luz del actual régimen de contratación pública», finalizando la monografía con un muy exhaustivo apartado bibliográfico.

Entrando ahora en algunos de los temas específicos que me suscita el trabajo quiero, en primer lugar, poner de relieve —desde una perspectiva eminentemente ambiental— la importancia de la definición del modelo de recogida municipal de residuos a los efectos de atender al cumplimiento de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclaje de materiales (dentro del «principio de jerarquía»). Compartimos el análisis del autor, en la medida en que la definición técnica de los servicios de recogida, a través de sus especificaciones de los pliegos técnicos contractuales, constituye un elemento clave para la consecución de dichos objetivos definidos por la política y las referidas directivas de 2018 sobre economía circular. En este sentido, como destaca el profesor Fortes Martín, es especialmente relevante la recogida selectiva individual (cuya implantación debería llevarse a cabo de forma progresiva) y de los grandes productores de residuos orgánicos, como demuestra la exitosa experiencia de algunos ayuntamientos.

Que la recogida de residuos domésticos —y, en su caso, el tratamiento— constituye, como dice el autor, «un servicio de interés general de indudable calado económico» es algo constatable en muchos casos en los que el monto económico del contrato de servicios correspondiente puede sobrepasar la decena de millones de euros y, por el mismo motivo, se justifica en sí mismo el objeto de este estudio, por su importancia cuantitativa y cualitativa.

Con relación a los planes municipales de residuos —habilitados en virtud del art. 14,3 de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados— y de su necesidad de articularlos con los planes autonómicos, a los efectos de alcanzar los fines y el escenario y temporal de la política de economía circular de la Unión Europea, quizá sea recomendable moderar el grado de desarrollo de dichos planes locales que, a juicio del profesor Fortes Martín, deben extenderse a cuestiones precisas sobre la definición de los servicios de recogida de residuos; y esto, en mi opinión, porque, desde la perspectiva de alcanzar una mayor eficiencia económica y ambiental, convenga no restringir la capacidad de innovación de los operadores económicos que concurren en los procedimientos de contratación que, normalmente, cuentan con mayor conocimiento técnico e información para realizar ofertas técnicas que permiten lograr los objetivos de forma más eficiente.

En el marco de la «obsesiva» exigencia del legislador de 2013 (con la aprobación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) por la eficiencia en la prestación de los servicios municipales obligatorios,

el autor pone de manifiesto la contradicción que se produce entre la eficiencia ambiental —orientada por el principio de proximidad en el tratamiento de los residuos— y la eficiencia económica que puede exigir la adopción de medidas o modelos de gestión alejados del principio de sostenibilidad ambiental. Aquí, nos parece que la nueva perspectiva estratégica de la contratación pública debería resolver dicho aparente conflicto, de manera que el repetido concepto de eficiencia en la contratación no solo tiene una vertiente económica, sino también ambiental y social. Por lo tanto, las decisiones de gestión contractual del servicio deberían ser eficientes en los tres planos, garantizando, en todo caso, que las decisiones de compra de la Administración ambiental vayan en la línea de los objetivos y principios de la política ambiental.

También, con relación a las modificaciones de la Ley de Bases de Régimen Local, operadas por la referida Ley 27/2013, sobre los modos de gestión de los servicios locales, si bien no se rechaza la gestión directa de los mismos, se viene a dificultar considerablemente a favor de la gestión indirecta. Era inevitable en este punto, como hace el profesor de la Universidad Carlos III, tratar del objeto de su estudio en el ámbito del actual «movimiento remunicipalizador» —si bien aclarando oportunamente qué hay que entender por tal («la municipalización no prejuzga la concreta forma de gestión del servicio»)—. En este tema el profesor Fortes Martín se posiciona personalmente al señalar que «la empresa privada, por naturaleza, está en mayores (y mejores condiciones) de ofrecer, *a priori*, el servicio de una manera más eficiente y a un menor coste, en estrictos términos de rendimiento económico, siendo la fórmula idónea para ello, en el escenario actual dispuesto por la Ley 27/2013, la concesión y el contrato de servicios». En mi opinión, la mayor o menor eficiencia del sector público o del sector privado es algo que habrá que determinar caso por caso, en atención a las circunstancias de cada municipio.

En los servicios relacionados con la gestión de residuos municipales, el 70 o el 80% del coste suele ser gasto de personal en los que, además, la evolución de los salarios no ha sido precisamente la misma que la experimentada en los salarios públicos en el último decenio. Además, las empresas de servicios pueden ofrecer precios en la gestión de servicios de recogida que, seguramente, pueden ser menores que los que podrían derivar, en algunos casos, de la gestión directa de estos servicios, aunque muchas veces esas ofertas se llevan a cabo ante la expectativa de la precarización de los servicios y/o de la ausencia de cobertura de bajas de personal durante la ejecución del contrato, lo cual se ve facilitado ante la precarización de las Administraciones públicas locales, con escasos recursos para llevar a cabo un control y seguimiento de contratos tan relevantes. Por estas razones soy de la opinión de que no es fácil determinar *a priori* cuál es el modelo más eficiente.

El trabajo se extiende igualmente sobre una de las cuestiones clave objeto de análisis, como es el carácter de contrato de servicios o de concesión de servicios que debe darse a la prestación del servicio de recogida de residuos. El autor realiza un interesante ejercicio intelectual de comprensión de las notas y la na-

turalidad propia de estos contratos, indicando que evocan «una prestación como “alma” de contrato (de gestión) de servicio público atrapada (o prisionera) en un “cuerpo” de contrato público de servicios». En todo caso, tratándose de un servicio público de obligatoria de prestación permanente y necesaria a los ciudadanos, no parece que, con carácter general, pueda articularse esta prestación como una concesión de servicios, ni siquiera haciendo depender el precio de las toneladas efectivamente gestionadas, ya que la demanda constante del servicio y el nivel relativo de estabilidad del volumen de residuos para un volumen de población dada no parece exponer al operador a una pérdida potencial no meramente nominal o deseable.

El profesor Fortes Martín analiza una cuestión relevante en este tipo de contratos, como es la referida a la aplicación de la «cláusula de progreso» y en qué medida la adaptación del servicio, durante su ciclo de vida, a los avances de la técnica puede tener repercusiones relevantes en el equilibrio del contrato o puede implicar incluso el desestimiento del contrato por parte del contratista.

La monografía aborda también una cuestión clave y que debería marcar, a mi entender, el futuro de la gestión de residuos municipales: la configuración de la tasa municipal de residuos para que actúe como un elemento incentivador para fomentar la participación ciudadana en el mejor funcionamiento del sistema de recogida selectiva. El autor señala que las tasas, en la medida en que no diferencia entre comportamientos ciudadanos, generan «indiferencia contaminadora» en el vecino, que va a abonar la misma cantidad se implique o no en el sistema, genere más o menos residuos. Acierta al afirmar la necesidad de profundizar en las políticas fiscales más innovadoras centradas en el pago por generación.

En fin, nos encontramos ante una obra que, sin duda, será de gran utilidad a quienes tengan que diseñar y articular la «ley del contrato» del servicio local de recogida —y, habitualmente, tratamiento— de residuos municipales, que, en el caso de las grandes ciudades, se trata de muy complejos contratos de servicios. Y, por supuesto, pienso que estamos ante un profundo trabajo donde los operadores jurídicos hallarán soluciones válidas a los cuestiones que tengan que resolver, que es susceptible de generar tan sustancioso —y vital para la ciudadanía— contrato de servicio de recogida de residuos domésticos.

Francisco Javier Sanz Larruga
Universidade da Coruña

MERCEDES FUERTES: *Las desventuras del dinero público. Elegía al principio de «riesgo y ventura»*, Madrid, Marcial Pons, 2018, 203 págs.

Es de sobra conocido que la contratación pública es uno de los grandes motores de la economía nacional. No es inusual recordar que representa alrededor