



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. LUIS SÁNCHEZ BETANCES
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700
FAX (787) 724-4770

4 de junio de 2013

Hon. Agustín F. Carbó Lugo
Director Ejecutivo
Autoridad de Desperdicios Sólidos
PO Box 40285
San Juan, Puerto Rico 00940-0285

Consulta Núm. 13-139-A

Estimado señor Director Ejecutivo:

I. INTRODUCCIÓN

Acusamos recibo de su comunicación mediante la cual nos requiere que emitamos una opinión legal a fin de que evaluemos un contrato otorgado entre la Autoridad de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico ("ADS") y la compañía Energy Answers Arecibo, LLC ("EA"), en virtud del cual la ADS garantizaría a dicha empresa un flujo de desperdicios sólidos en la región norte del país para la producción de energía eléctrica (en adelante denominado el contrato de 2012.)¹

Ante tales circunstancias, le surgen las siguientes interrogantes sobre la contratación de referencia: (i) ¿Cuál es el alcance de la presunta obligación de ADS de utilizar sus "mejores esfuerzos" para lograr que, en o antes del 31 de julio de 2013, EA suscriba los acuerdos con los municipios que sean necesarios para que la cantidad de residuos sólidos que establece el documento sea llevada a la instalación de la compañía en Arecibo?; (ii) ¿Si la ADS tiene autoridad para requerir a los municipios que suscriban contratos con EA para viabilizar el propósito del acuerdo? (iii) ¿Si las disposiciones del documento presentan alguna incompatibilidad con la política pública establecida mediante la Ley Núm. 70-1992, según enmendada, conocida como "Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico", 12 L.P.R.A. §§ 1320 *et seq.*? (iv) Si en vista que del documento surge que la ADS

¹ El Contrato Núm. 2012-000060, "Waste Delivery and Support Agreement", fue otorgado el 4 de abril de 2012. Mediante dicho contrato, se busca que EA procese los desperdicios sólidos y los convierta en energía para sustituir así los vertederos.

no será consumidora ni vendedora de productos o servicios, ¿sus disposiciones presentan problemas en cuanto a las limitaciones impuestas al Estado por la Cláusula de Comercio de la Constitución de los Estados Unidos en su estado durmiente? (v) ¿Si el documento presenta algún problema de menoscabo de las relaciones contractuales de los municipios con terceros para la disposición de desperdicios sólidos? (vi) ¿Si el documento pretende imponerle a los municipios una carga que podría resultar en el incumplimiento con sus obligaciones contractuales? (vii) ¿Si el documento es un acuerdo en perjuicio de terceros que expone a la agencia a reclamaciones de daños y perjuicios? (viii) ¿Si el documento tiene el efecto de reglamentar la forma y manera de disponer de residuos sólidos sin cumplir con los requerido por el Capítulo II de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, 3 L.P.R.A. §§ 2121-2141, para la adopción de reglamentación?; y (ix) ¿Cuáles serían los remedios, si alguno, que EA tendría derecho en caso de que la ADS decida que no puede poner en vigor las disposiciones del documento?

II. HECHOS RELEVANTES

Para emitir nuestra Opinión hemos analizado las disposiciones del contrato firmado en el año 2012, así como la información brindada por usted en la solicitud de consulta. De dicho análisis en términos generales surge lo siguiente:

Las partes otorgaron el contrato de 2012 mediante el cual la ADS se comprometió a garantizar un flujo de desperdicios sólidos a EA por parte de ciertos Municipios, para que éste los convirtiera en energía en una facilidad a ser construida para ese propósito. Según nos indica, esto se lograría mediante las llamadas “Performance Directives”, ciertas directrices a ser emitidas por la ADS para ordenar a ciertos municipios a entregar a EA sus desperdicios sólidos y pagar -a su vez- a EA la tarifa establecida en el contrato. De esta forma, EA suscribiría con los municipios los acuerdos necesarios para asegurar la entrega de 2,100 toneladas diarias a esta empresa. Nos señala, además, que la ADS utilizaría sus “mejores esfuerzos” para lograr que, en o antes del 31 de julio de 2013, EA suscriba aquellos acuerdos con los municipios que sean necesarios para cumplir con la cantidad de residuos sólidos requerida.

Por tratarse de un documento extenso, a continuación discutiremos el contenido de las cláusulas del contrato con mayor detalle como parte de la discusión y análisis de las controversias.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

De entrada, debemos mencionar que, previamente, se emitió la Op. Sec. Just. de 29 de septiembre de 2011, Consulta Núm. 11-77-B, mediante la cual se evaluó un borrador de un contrato a suscribirse entre la ADS y EA para el manejo de los desperdicios sólidos de los municipios y su transformación en energía. En aquella ocasión, y a tenor con los términos del propuesto contrato, se concluyó que la ADS estaba facultada para -entre otras cosas- incluir una cláusula contractual que obligara a los municipios a conducir sus desperdicios sólidos a las instalaciones designadas por ésta. Asimismo, se resolvió que la ADS estaba facultada para obligar a empresas privadas que tuvieran contratos con el gobierno a depositar la basura en

determinado lugar, mas no podía obligar a las empresas privadas que no tuvieran contratos gubernamentales, ya que podrían suscitarse cuestionamientos constitucionales en relación a la Cláusula de Comercio Interestatal.

Cabe destacar que el borrador del contrato que fue evaluado en la consulta anterior no es el mismo documento que fue finalmente firmado por las partes, ya que algunas de sus cláusulas fueron modificadas.² Así pues, procederemos a evaluar la contratación efectuada, a la luz de los términos bajo los cuales fue suscrito el mismo y del estado de derecho sobre la capacidad de los municipios para determinar el modo de disponer de sus desperdicios sólidos.

A. El alcance de la presunta obligación de la ADS de utilizar los “mejores esfuerzos” para lograr que, en o antes del 31 de julio de 2013, los municipios suscriban los acuerdos necesarios con EA; y la autoridad de la ADS para requerir a los municipios que suscriban tales contratos.

El contrato dispone que EA suscribirá directamente con los municipios los acuerdos necesarios para asegurar la entrega de 2,100 toneladas diarias³ de desperdicios sólidos a sus instalaciones en Arecibo, las cuales serán incineradas.⁴ Inclusive, EA realizará estos acuerdos con entidades comerciales también.⁵ Así también, conforme a los términos y condiciones del mismo, la ADS utilizará sus “mejores esfuerzos” para lograr que EA suscriba, en o antes del 31 de julio de 2013, aquellos acuerdos con los municipios que sean necesarios para cumplir con la cantidad de desperdicios requerida. No obstante, ante la eventualidad de que EA no logre acordar la entrega de la cantidad de desperdicios requerida, el contrato dispone que la ADS promulgará y hará cumplir todas las directrices administrativas necesarias para que la instalación de EA en Arecibo reciba la cantidad de desperdicios establecida conforme a los términos contractuales.⁶ Tales

² Algunas diferencias entre la propuesta contratación evaluada en la consulta anterior y el contrato suscrito son las siguientes: El propuesto contrato establecía un acuerdo de 10 años. Sin embargo, el Artículo 3.1 del contrato suscrito establece que el mismo será efectivo hasta que las cantidades de desperdicios sólidos acordadas (“Performance Directive MSW Amount”) sean satisfechas mediante la ejecución de contratos entre los municipios y EA o en el trigésimo aniversario de la fecha de comienzo del contrato, lo que ocurra primero. Además, en el propuesto contrato se representa que la ADS será la que se comprometerá a la entrega de cierta cantidad de residuos sólidos mensualmente, mientras que el contrato suscrito dispone que la ADS procurará que los municipios realicen la entrega de la cantidad de residuos correspondientes.

³ El pago base que tendría que realizar el municipio por cada tonelada de desperdicio que es transportada y aceptada por EA es de \$36.05 por tonelada. Véase Art. 1 del contrato, definición de “Base Fee”.

⁴ El Artículo 2.2(b) del contrato dispone lo siguiente:

In accordance with the expected capacity of, and its development plans, for the Resource Recovery Facility, Energy Answers will use its Best Efforts to enter into Municipality Contracts with municipalities in order to achieve delivery of the Required MSW Amount [...].

⁵ Estas entidades comerciales no están identificadas en el contrato.

⁶ El Artículo 2.2(c) del contrato establece que:

directrices incluyen las llamadas “Performance Directives” que consisten de un tipo de orden administrativa promulgada por la ADS, dirigida a un “Municipio Designado”, mediante la cual se le ordena al municipio llevar sus desperdicios a EA. Dicha orden incluye la cantidad de desperdicios, excluyendo el material reciclable, así como la cantidad a pagar por el municipio a EA. Una vez un municipio contrata directamente con EA, deja de estar sujeto a una “Performance Directive” y no es considerado un “Municipio Designado”.⁷ Sin embargo, el contrato no define con precisión el ámbito de los referidos “mejores esfuerzos”.⁸

Es menester indicar, además, que el contrato establece que todos los municipios de Puerto Rico están sujetos a que la ADS los designe para llevar sus desperdicios a una facilidad como EA y pagar una tarifa. De igual forma, el mismo dispone que la ADS seleccionará a los municipios a base de la capacidad disponible de la planta de EA, el cierre de vertederos en el norte y noroeste de Puerto Rico y conforme a la política pública sobre el manejo de desperdicios sólidos. Véase Anejo del contrato “Schedule 2.3, Milestone Schedule”, inciso 2.⁹

Nótese, entonces, que los “mejores esfuerzos” de la ADS van dirigidos básicamente a obligar a los municipios, mediante unas órdenes administrativas, a llevar sus desperdicios sólidos a EA y pagar, a su vez, por ese servicio. Ahora bien, en este punto, debemos auscultar si la ADS está facultada para hacer tal requerimiento a los municipios. Veamos.

Subject to the satisfaction of the terms and conditions contained herein, the Authority commits hereby, in accordance with any and all applicable Authority Regulations, to (i) issue and enforce one or more Performance Directive(s); and (ii) exercise its Best Efforts to cooperate with and assist Energy Answers to enter into Municipality Contracts with municipalities [...].

⁷ Véase Art. 1 del contrato, definiciones de “Performance Directive” y “Designated Municipality”.

⁸ El Artículo 1 del contrato define una serie de términos entre los cuales figura “Best Efforts”:

[M]eans the efforts that a prudent Person desirous of achieving a result would use in similar circumstances to achieve that result as expeditiously as possible; provided, however, that: (a) with respect to the Authority’s exercise of Best Efforts hereunder, the Authority will not be thereby required to: (i) take any action (or omit to take any action) that, in the Authority’s reasonable opinion is contrary to, or beyond the powers granted to it under the SWA Act or any other relevant legal provisions or the regulations promulgated thereunder, including any Authority Regulation; or (ii) incur in any liability or obligation (including monetary obligations) beyond the obligations expressly assumed hereunder, and (b) with respect to Energy Answers’ efforts to enter into Municipality Contracts, Energy Answers shall not be required to: (i) enter into such contracts which would contain terms, which in Energy Answers’ reasonable judgment are commercially unacceptable; or (ii) in connection with the procurement of such contracts, incur cost or penalties, with Energy Answers’ reasonable judgment are commercially unacceptable.

⁹ The selection of these municipalities will be based on the available capacity of the Resource Recovery Facility, anticipated closure of noncompliant landfills in northern and northwestern Puerto Rico and in accordance with the solid waste management public policy, including but no limited to the EQB Resolution.

La ADS fue creada en virtud de la Ley Núm. 70 de 23 de junio de 1978, según enmendada, conocida como “Ley de la Autoridad de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico” (“Ley Núm. 70”), 12 L.P.R.A. §§ 1301 *et seq.* La ADS tiene como eje central proteger y mejorar las condiciones del medio ambiente del país, y afrontar la creciente demanda por mayores y mejores controles e instalaciones para el manejo de desperdicios sólidos. Véase Art. 2 de la Ley Núm. 70, 12 L.P.R.A. § 1302. Su creación hace posible la recuperación y reutilización de desperdicios sólidos con el fin de obtener nuevas fuentes de energía y materia prima para la industria. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 70, 1978 L.P.R. 70.

Conforme a las disposiciones del Artículo 5 de la Ley Núm. 70, la ADS goza de las siguientes facultades:

- (d) Planificar, financiar y operar en todo el Estado Libre Asociado los servicios de trasbordo, procesamiento, recuperación y disposición final de desperdicios sólidos para el uso de los municipios, agencias públicas y privadas.

.....

- (l) Hacer contratos para comprar o vender bienes y servicios, o con empresas privadas para operar las facilidades [sic]¹⁰ para desperdicios sólidos a nombre de la Autoridad o con todos los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para recibir o recolectar los desperdicios sólidos de los mismos, o los provenientes de recolección privada, y formalizar todos los documentos o instrumentos necesarios o convenientes en el ejercicio de sus poderes.

.....

- (aa) Preparar y desarrollar proyectos y programas para la disposición de desperdicios sólidos.

.....

- (cc) Llevar a cabo las funciones necesarias y razonables de planificación y desarrollo de política pública sobre las operaciones de manejo y disposición de desperdicios sólidos en Puerto Rico.

.....

- (ee) Ejercer sus poderes para requerir, dirigir, controlar y hacer cumplir la entrega del flujo de los desperdicios sólidos y la entrega de los mismos a determinadas facilidades [sic] de disposición; podrá delegar a un

¹⁰ Conforme a la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “facilidades” es una traslación del idioma inglés. Por consiguiente, no existe en nuestra lengua y, según la Academia, debe ser sustituida por la palabra “instalaciones”.

municipio el poder para requerir, dirigir, controlar y hacer cumplir la entrega del flujo de los desperdicios y la entrega de los mismos a determinadas facilidades [sic] de disposición; o podrá ejercer concurrentemente con cualquier municipio el poder para requerir, dirigir, controlar y hacer cumplir la entrega del flujo de los desperdicios y la entrega de los mismos a determinadas facilidades [sic] de disposición.

12 L.P.R.A. § 1305(d), (l), (aa), (cc) y (ee).

De la citada disposición legal se desprende que dentro de las facultades de la ADS se encuentra la de contratar con empresas privadas en relación a las operaciones de manejo y disposición de desperdicios sólidos y de requerir la entrega de los mismos a determinadas instalaciones de disposición. No obstante, de ello no se puede colegir que, en el ejercicio de esta facultad, la ADS pueda interferir con la autoridad delegada a los municipios.

Asimismo, como vimos, la ley de ADS permite que dicha agencia ejerza concurrentemente con “cualquier municipio el poder para requerir, dirigir, controlar y hacer cumplir la entrega del flujo de los desperdicios y la entrega de los mismos a determinadas facilidades [sic] de disposición”. La ADS podrá:

- (gg) Establecer acuerdos para delegar a los municipios, total o parcialmente, el poder de administrar, requerir, dirigir, controlar y hacer cumplir la entrega del flujo de desperdicios sólidos hacia determinadas facilidades [sic] de manejo y disposición de desperdicios sólidos, según se establece en el Artículo 13 de esta Ley.

Véase Art. 5(gg) de la Ley Núm. 70, 12 L.P.R.A. § 1305(gg).

De otra parte, el Artículo 12 de la Ley Núm. 70 establece que los municipios pueden solicitar autorización de la ADS para garantizar el flujo de desperdicios sólidos a ser depositados en la instalación de disposición. Sobre el particular, y en lo aquí pertinente, esta disposición establece lo siguiente:

Cualquier municipio o consorcio de municipios que desee participar en el desarrollo y administración de una facilidad [instalación] de desperdicios sólidos puede hacer una solicitud a la Autoridad para que le garantice a largo plazo el flujo de los desperdicios sólidos necesarios a ser depositados en la facilidad de disposición. La Autoridad evaluará toda solicitud que se radique a tenor con lo dispuesto en este capítulo y determinará si la facilidad [instalación] propuesta está en armonía con el Plan Regional de Ubicación de Facilidades. Si la Autoridad, en el ejercicio de su discreción, determina que la facilidad [instalación] de disposición propuesta está en armonía con el Plan Regional de Ubicación de Facilidades, podrá aprobar la solicitud y otorgar un contrato u otra garantía para que el flujo de los desperdicios sólidos se canalice hacia la facilidad [instalación]

propuesta, con aquellas otras determinaciones que la Autoridad entienda que son en el mejor interés para el pueblo de Puerto Rico.

12 L.P.R.A. § 1310a.

De lo anterior se puede colegir que la Ley Núm. 70 le confiere a la ADS amplia facultad para suscribir contratos con los municipios para el manejo de desperdicios sólidos. De hecho, esta legislación dispone lo siguiente:

En los casos en que las disposiciones de esta Ley [Núm. 70] estén en pugna con las disposiciones de cualquier otra ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, prevalecerán las disposiciones de esta Ley y ninguna otra ley aprobada anterior o posteriormente, regulando la administración del Gobierno Estatal o de cualesquiera partes, oficinas, negociado, departamentos, comisiones, dependencias, municipalidades, ramas, agentes, funcionarios o empleados del mismo, será interpretada como aplicable a la Autoridad a menos que así se disponga taxativamente.

Véase Art. 24 de la Ley Núm. 70, 12 L.P.R.A. § 1301nt.

Conforme al citado Artículo 24 de la Ley Núm. 70, las disposiciones de ésta prevalecerán sobre cualquier otra ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que esté en pugna con la Ley Núm. 70. No obstante, al examinar las disposiciones de la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, también conocida como la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991” (“Ley de Municipios Autónomos”), notamos un conflicto entre la Ley de Municipios Autónomos y la Ley Núm. 70. Nos explicamos.

El Artículo 2.005 de la Ley de Municipios Autónomos permite que los municipios reglamenten “el manejo de desperdicios sólidos en armonía con la política pública ambiental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” y “disponer por ordenanza la forma en que se llevará a cabo el manejo de desperdicios sólidos”. 21 L.P.R.A. § 4055. Los municipios también podrán establecer, mantener y operar por sí, o mediante la contratación con terceros, los servicios y programas de manejo de desperdicios y de saneamiento público en general. *Id.* Fíjese que la Ley de Municipios Autónomos no dispone que, en el ejercicio de estas facultades, el municipio debe ser autorizado por la ADS. La Ley solo establece que dicho poder de reglamentar será ejecutado “en armonía con la política pública ambiental” del E.L.A., por lo que se presenta así una inconsistencia con lo dispuesto previamente en la ley orgánica de la ADS. Evidentemente, algunas disposiciones de la Ley Núm. 70 presentan un conflicto con el citado Artículo 2.005 de la Ley de Municipios Autónomos que otorga a los municipios la facultad de reglamentar sobre la disposición de los desperdicios sólidos. Dicho conflicto surge de la delegación por ley de las mismas competencias a la ADS y a los Municipios, sin sujetar el ejercicio de tales competencias a una autorización por parte de cualquiera de ellas, lo cual obliga a una interpretación del Artículo 24 de la Ley 70 antes citado.

Sobre la interpretación de las leyes, es menester puntualizar que el Artículo 18 del Código Civil dispone que “[l]as leyes que se refieren a la misma materia o cuyo objeto sea el mismo, deben ser interpretadas refiriendo las unas a las otras [...]”. 31 L.P.R.A. § 18. Asimismo, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que, al interpretar una ley, se debe tener en cuenta cuál fue el propósito del legislador al aprobarla. La interpretación que de la ley se haga tiene que asegurar que el resultado querido se cumpla. González Pérez v. E.L.A., 138 D.P.R. 399, 405 (1995); Vázquez v. A.R.P.E., 128 D.P.R. 513, 523 (1991). Así pues, “al interpretar las diferentes secciones, artículos y apartados de una ley, y las diver[s]as leyes relacionadas entre sí por su objetivo o propósito, debe hacerse conjuntamente, refiriéndose a unas con las otras, como un todo, buscando la intención legislativa.” Ojeda v. El Vocero de P.R., 137 D.P.R. 315, 335 (1994); y casos allí citados.

Es importante señalar, y en lo atinente a la controversia, que es principio de hermenéutica legal que cuando existe un conflicto irreconciliable entre dos estatutos sobre la misma materia, prevalece la última expresión de la voluntad legislativa que es la aprobada con posterioridad. Si es clara la existencia del conflicto y ambas disposiciones no pueden ser armonizadas para que rijan simultáneamente, es la última expresión de la voluntad legislativa lo que debe prevalecer. Véase Op. Sec. Just. de 1 de septiembre de 2009, Consulta Núm. 09-09-B. Véase además Guardiola Álvarez v. Dpto. de la Familia, 175 D.P.R. 668, 678 (2009). Dichas normas se enmarcan en la presunción general de que el legislador conoce el texto y el alcance de la legislación vigente al momento de tomar una nueva acción legislativa. *Id.*

Así pues, tomando en cuenta la normativa anterior, examinemos la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 258-2004, la cual enmendó el Artículo 2.005 de la Ley Núm. 81:

.....

El fundamento vital para la culminación del proceso de Reforma Municipal real y efectivo que merece la sociedad puertorriqueña del nuevo milenio conlleva la implantación de una política pública que otorgue a los municipios el máximo posible de autonomía y les provea los recursos, poderes y facultades necesarios para asumir una función central en su desarrollo urbano, social y económico. Ello, a su vez, requiere evitar que el Gobierno Central imponga restricciones adicionales y cargas onerosas a los Gobiernos Municipales que agraven su situación fiscal e impidan el ejercicio de su más pleno desarrollo.

Mediante la presente Ley, en estricta observancia del interés público, se confiere a los municipios en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico el máximo posible de autonomía municipal en el contexto de los recursos disponibles. Asimismo, se provee para la transferencia y la delegación a los municipios de poderes, facultades y recursos del Gobierno Central, con la asignación de los fondos públicos correspondientes.

.....

Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 258, 2004 L.P.R. 258.

Nótese que, mediante la Ley Núm. 258, la Asamblea Legislativa amplió la autonomía de los municipios y, entre otras cosas, los facultó para reglamentar y determinar el manejo de sus desperdicios sólidos y contratar, a su vez, con agencias gubernamentales o empresas privadas para el establecimiento de instalaciones del manejo de estos desperdicios y la prestación de servicios relacionados. Advertimos que el Artículo 2.005 no hace referencia a ninguna solicitud o permiso que tengan que obtener los municipios por parte de la ADS para tales fines. En ese sentido, y aplicando las normas de hermenéutica legal referentes a que, ante dos leyes en conflicto sobre una misma materia, prevalece la ley que fue aprobada posteriormente, podríamos interpretar que la Ley Núm. 258, que enmendó la Ley de Municipios Autónomos prevalece sobre el Artículo 24 de la Ley Núm. 70. Esto debido a que la Ley Núm. 258 fue aprobada con posterioridad a la Ley Núm. 70 y, como mencionamos, consideramos que cuando la Asamblea Legislativa se proponía aprobar dicha ley evaluó las leyes relacionadas a la disposición de desperdicios sólidos, a saber la Ley Núm. 70, y procedió así a aprobar el estatuto para conceder autonomía a los municipios en esa materia. De esta manera, se podría interpretar que los municipios tienen la responsabilidad principal de determinar la forma de disponer de sus desperdicios sólidos y que la ADS no tiene facultad para requerirles que contraten con una entidad en particular para estos propósitos.

Abona a esta interpretación lo resuelto recientemente por nuestro más Alto Foro Judicial en Landfill Technologies of Arecibo Corp. v. Gobierno Municipal de Lares, 2013 T.S.P.R. 14, 187 .P.R. ____ (2013):

Por otro lado, la enmienda que introdujo la Ley Núm. 258-2004 a la Ley de Municipios Autónomos, supra, en su Art. 2.005, confiere a los municipios la facultad de determinar cómo se dispondrá de los desperdicios sólidos. Les autoriza para crear y operar programas y servicios para su manejo, o para contratar con personas naturales o jurídicas que se encarguen de esa labor. 21 .P.R.A. sec. 4055. Entre sus definiciones, el inciso (a)(2) señala que la disposición de desperdicios sólidos es un servicio que se define de la siguiente forma: Servicio de disposición de desperdicios sólidos. Significará la disposición de desperdicios sólidos, por cualquier entidad pública o privada, incluyendo cualquier otro municipio o la Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos, mediante la operación de plantas o instalaciones para la disposición de tales desperdicios. **El Art. 2.006, inciso (k), reitera la facultad de los municipios para contratar el servicio de manejo de desperdicios sólidos.** Destaca que este tipo de contrato estará excluido del requisito de subasta pública. Además, específicamente indica que "podrán otorgarse por cualquier término de duración". 21 L.P.R.A. sec. 4056(k).

Id. (Énfasis suplido).

Vemos, pues, que el propio Tribunal Supremo, al interpretar la enmienda a la Ley de Municipios Autónomos, reconoce que los municipios poseen el control sobre la forma de manejar y disponer sus desperdicios sólidos. Obsérvese que nuestra máxima Curia no hace alusión a la intervención de la ADS en el manejo de los desperdicios de los municipios. Por tanto, entendemos que el Tribunal Supremo también disipa la inconsistencia entre la Ley Núm. 70 y la Ley de Municipios Autónomos y, con ello, podemos reafirmar que este último estatuto prevalece. Así pues, a la luz de lo anterior, podríamos concluir que la ADS no puede requerir u obligar a los municipios a llevar sus desperdicios sólidos a una entidad en particular -en este caso una compañía- y, a su vez, pagar por ello, como persigue el contrato que evaluamos. Por consiguiente, la ADS no estaría facultada para obligar a los municipios a contratar con EA, violando así la Ley de Municipios Autónomos.

Recordemos, en lo pertinente, que “[l]os contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral y al orden público”. Art. 1207 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3372. Es por tal razón que, independientemente del tipo de contrato de que se trate y de la importancia que éste merezca para las partes contratantes, es nulo y, por lo tanto, inexistente, un contrato que resulte contrario a las leyes, a la moral o al orden público. Véase *De Jesús v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255, 264 (1999). En tales casos de nulidad, incluso una parte que se haya beneficiado del contrato en cuestión, puede impugnarlo por ser contrario a la ley, a la moral o al orden público. *Id.*

Fíjese que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, si el contrato contraviene la Ley de Municipios Autónomos, el mismo sería un contrato nulo e inexistente.

Pasemos, pues, a analizar si el contrato en cuestión es incompatible con la política pública establecida en la Ley Núm. 70-1992, según enmendada, conocida como “Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico” (“Ley para la Reducción y Reciclaje”).

B. El contrato y la política pública sobre el manejo de residuos sólidos.

La Ley para la Reducción y Reciclaje delega en la ADS la responsabilidad de implantar y hacer cumplir la política pública del país desarrollando “estrategias económicamente viables y ambientalmente seguras que resulten en la disminución del volumen de desperdicios sólidos que requerirán de disposición final”. Véase Art. 3 de la Ley para la Reducción y Reciclaje, 12 L.P.R.A. § 1320a. Dichas estrategias incluyen la reducción del uso de los sistemas de relleno sanitario (“vertederos”) mediante la utilización de tecnologías y sistemas para la reducción de desperdicios sólidos y la recuperación de materiales. *Id.*

Cabe destacar que la Ley para la Reducción y Reciclaje estableció la siguiente jerarquía en cuanto a los métodos de manejo de desperdicios sólidos:

- (a) La reducción de la cantidad de desperdicios sólidos que se generen;

- (b) la reutilización de materiales para el propósito para cual originalmente fueron creados o cualquier otro uso que no requiera su procesamiento;
- (c) el reciclaje o composta del material que no pueda ser reutilizado;
- (d) la recuperación de energía de desperdicios sólidos que no puedan ser reutilizados o reciclados, siempre y cuando la facilidad de recuperación de energía conserve la calidad del aire, agua, suelos y otros recursos naturales; y
- (e) la disposición de desperdicios sólidos que no puedan ser reutilizados, reciclados, o utilizados para la recuperación de energía, en vertederos que cumplan con los requisitos de las leyes y reglamentos federales y estatales aplicables.

Id.

Cónsono con la citada disposición legal, la reducción, la reutilización y el reciclaje constituyen métodos de disposición que gozan de mayor jerarquía que la recuperación de energía de desperdicios sólidos.¹¹

Así pues, tomando lo anterior en consideración, al examinar el contenido del contrato, observamos que es una cantidad enorme de residuos sólidos (2,100 toneladas al día) que deben dirigirse a la instalación de EA en virtud del mismo. Nótese, entonces, que dicha contratación no necesariamente cumple con la política pública establecida en la Ley para la Reducción y Reciclaje. Mediante el contrato de referencia, entendemos que se le está otorgando el primer rango al método de recuperación de energía de los desperdicios sólidos, aún cuando la política pública dispuesta en la citada ley establece otros métodos de disposición de mayor jerarquía que

¹¹ Debemos, también, señalar que, mediante la Orden Ejecutiva Núm. 48 de 2007, Boletín Administrativo Núm. OE-2007-48, se estableció como política pública la reducción del uso de sistemas de relleno sanitario como alternativa principal para el manejo y disposición de desperdicios sólidos. Esta reducción del uso de vertederos debía ser conforme a la jerarquía de métodos dispuesta en la Ley para la Reducción y Reciclaje. Véase Por Tanto Primero de la Orden Ejecutiva Núm. 48. En atención a lo establecido mediante dicha Orden Ejecutiva, se aprobó la Orden Ejecutiva Núm. 66 de 2008, Boletín Administrativo Núm. OE-2008-66, en la cual se adoptó un Itinerario Dinámico de proyectos de infraestructura. El objetivo principal fue el desarrollo e implementación de la infraestructura y tecnología para el manejo seguro y eficiente de los desperdicios sólidos en Puerto Rico. Véase Por Tanto Sexto de la Orden Ejecutiva Núm. 66. De esta forma, se declaró el Itinerario Dinámico como el plan de acción que implantará la política pública de la Isla sobre los proyectos de infraestructura relacionados con el desvío, manejo y disposición de los residuos sólidos. Véase Por Tanto Primero de la Orden Ejecutiva Núm. 66.

Recientemente, el 22 de abril de 2013, el señor Gobernador, Hon. Alejandro García Padilla, emitió una Orden Ejecutiva con el fin de que todas las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en coordinación con la ADS, establezcan planes y programas de reciclaje.

deben ser desarrollados e implementados antes que la recuperación de energía.¹² A su vez, si se lograra reciclar todos aquellos residuos que son potencialmente reciclables, podría resultar imposible cumplir con las cantidades a las que hace referencia el contrato.

Procederemos en este punto a examinar el contrato y la Cláusula de Comercio Interestatal en su estado durmiente. Veamos.

C. El contrato y la Cláusula de Comercio Interestatal en su estado durmiente.

El Artículo I, Sección 8, de la Constitución de Estados Unidos de América otorga al Congreso federal un poder afirmativo para regular el comercio interestatal.¹³ No obstante, la jurisprudencia ha reconocido que dicha disposición también tiene una dimensión negativa, comúnmente conocida como el estado durmiente de la Cláusula de Comercio, la cual aplica a Puerto Rico.¹⁴ Department of Revenue of Ky. v. Davis, 553 U.S. 328, 337-338 (2008); United Haulers Assn., Inc. v. Oneida-Herkimer Solid Waste Management Authority, 550 U.S. 330, 338 (2007); y American Trucking Assns., Inc. v. Michigan Pub. Serv. Comm'n, 545 U.S. 429, 433 (2005). La doctrina de la Cláusula de Comercio en su estado durmiente limita el poder que tienen los estados de imponer barreras al comercio interestatal. Bajo esta doctrina, si la legislación estatal favorece intereses comerciales del estado sobre aquellos intereses que se encuentren fuera del estado, de ordinario ésta será invalidada. Houlton Citizens' Coalition v. Town of Houlton, 175 F.3d 178, 184 (1st Cir. 1999), que cita a West Lynn Creamery, Inc. v. Healy, 512 U.S. 189, 192-93 (1994).

Debemos indicar que el más Alto Foro federal ha aclarado, sin embargo, que cuando el estado actúa como participante del mercado y no como regulador, sí puede tomar decisiones de compra y venta favoreciendo, como cualquier empresa, a ciertos contratistas y suplidores así como a sus propios residentes. Véanse Reeves, Inc. v. Stake, 447 U.S. 429 (1980) (se permitió al Estado darle preferencia a sus residentes en la compra de cemento fabricado en empresas públicas). Un estado puede imponer cargas al mercado en el cual actúa, pero no puede imponer condiciones, ya sea mediante leyes, reglamentos o contratos que tengan un efecto regulador substancial fuera de

¹² De hecho, para adoptar la política pública a favor de otros métodos de disposición, específicamente el reciclaje, se dispuso como meta, mediante la Ley para la Reducción y Reciclaje, el reciclaje de 35% de los residuos sólidos que se generen en Puerto Rico. Véase Art. 4(b)(3) de la Ley para la Reducción y Reciclaje, 12 L.P.R.A. § 1320b(b)(3). Además, según estimado por la ADS en su Resolución Núm. 3 de 4 de abril de 2012, en la Isla sólo se recicla entre 11%-18% de los desperdicios sólidos que son generados anualmente. Esto a pesar que el 60% del total de los residuos sólidos generados son considerados como materiales potencialmente reciclables.

¹³ "Congress shall have Power ... [t]o regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States." U.S. Const., Art. I, § 8, cl. 3.

¹⁴ Por su parte, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que la doctrina de la Cláusula de Comercio en su estado durmiente aplica a Puerto Rico *ex proprio vigore* y que "al igual que los estados de la federación, Puerto Rico está constitucionalmente vedado de imponer medidas económicas que afecten negativamente el comercio interestatal". ELA v. Northwestern Selecta, 185 D.P.R. 40, 70 (2012).

ese mercado en particular. Véase South-Central Timber Development, Inc. v. Wunnicke, 467 U.S. 82, 97 (1984).¹⁵ La existencia de un vínculo legal contractual no significa que el Estado está actuando dentro de los límites permitidos y que la Cláusula de Comercio no aplicará. *Id.*

Por su pertinencia al asunto que nos ocupa, entendemos necesario referirnos al caso de C&A Carbone v. Town of Clarkstown, N.Y., 511 U.S. 383 (1994). En Carbone, un municipio que recibía desperdicios sólidos generados dentro y fuera de su jurisdicción suscribió un contrato para la disposición de desperdicios sólidos con una empresa privada. Para cumplir con lo establecido en el contrato, el municipio promulgó una ordenanza municipal obligando a todos los recogedores y transportistas de desperdicios sólidos, independientemente tuviesen contratos con el gobierno del municipio o no, a transportar dichos desperdicios a la instalación de dicha empresa privada. Dicha ordenanza aplicaba tanto a los desperdicios generados dentro o fuera del municipio. Tras los trámites procesales de rigor, el Tribunal Supremo Federal invalidó la ordenanza municipal y resolvió que ésta eliminaba el acceso a industrias fuera del estado al mercado del recogido y procesamiento de desperdicios sólidos, favoreciendo exclusivamente a la compañía privada contratada por el municipio. Por tanto, la Corte Suprema decidió que dicha ordenanza favorecía a un ente privado sobre compañías fuera del estado.¹⁶

Al evaluar el contrato suscrito entre la ADS y EA, y aplicar el test de Carbone, observamos que no sólo se establece la forma en que se deberá llevar a cabo una parte sustancial de los servicios de manejo y disposición de desperdicios sólidos, sino que podría impedir que terceros participen en dicho mercado. En ese sentido, nótese que, al obligar a ciertos municipios a trasladar sus desperdicios sólidos a EA, se está excluyendo a otras entidades privadas de participar libremente en el comercio, las cuales estarían dispuestas a proveer sus servicios. En atención a ello, la ADS es más que un participante en el mercado, actúa como un ente regulador. Además, quien provee los servicios en este caso es una compañía privada y no el Estado. Por consiguiente, estaríamos ante una violación a la Cláusula de Comercio Interestatal en su estado durmiente.

Pasemos, pues, a analizar si este contrato se suscribió en menoscabo de relaciones contractuales y daño a tercero y si, en efecto, existe la posibilidad de una reclamación de daños y perjuicios en contra de la ADS.

D. La posibilidad de un menoscabo de relaciones contractuales, de daño a tercero y de una reclamación de daños y perjuicios en contra de la ADS.

¹⁵ “The State may not impose conditions, whether by statute, regulation, or contract, that have a substantial regulatory effect outside of that particular market”. South-Central Timber Development, Inc., 467 U.S. a la pág. 97.

¹⁶ El test de Carbone es el siguiente: “[f]irst, whether the ordinance discriminates against interstate commerce; and second, whether the ordinance imposes a burden on interstate commerce that is clearly excessive in relation to the putative local benefits”. *Id.* a la pág. 390.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico prohíbe la promulgación de leyes que menoscaben las obligaciones contractuales.¹⁷ De igual modo, la Constitución de los Estados Unidos contiene una cláusula análoga que prohíbe a los estados promulgar leyes que menoscaben las obligaciones contractuales que surjan de contratos públicos o contratos privados.¹⁸ Nuestro Tribunal Supremo expresó lo siguiente en cuanto a esta doctrina:

La garantía contra el menoscabo de obligaciones contractuales limita el poder del gobierno para interferir con las obligaciones contractuales entre partes privadas, así como las obligaciones contractuales contraídas por el Estado. Al considerar la validez de estatutos bajo la referida cláusula, el escrutinio aplicable depende del tipo de contrato en cuestión, ya sea un contrato privado o uno público. Esta diferencia responde a que cuando la modificación se da en el contexto de la contratación pública el escrutinio judicial tiene que ser más cuidadoso para asegurar que la actuación del Estado no sólo sea en beneficio propio. Al evaluar la interferencia del gobierno en el contexto de la contratación privada, lo primero que procede auscultar es si existe una relación contractual y si la modificación de la obligación constituye un menoscabo sustancial o severo. Luego de determinar que existe un menoscabo sustancial o severo de una obligación contractual, hay que evaluar si la interferencia gubernamental responde a un propósito o interés legítimo del Estado y si está racionalmente relacionada con la consecución de dicho objetivo. Como vemos, al auscultar la validez de una ley bajo la cláusula de menoscabo de obligaciones contractuales el criterio aplicable es el de razonabilidad. La razonabilidad de la legislación se determinará tomando en consideración la sustancialidad del interés público promovido y la dimensión del menoscabo ocasionado. Ahora bien, cuando el Estado modifica sus propias obligaciones el escrutinio judicial es más cuidadoso. Claro está, aun cuando el escrutinio en el contexto de la contratación pública es más severo, eso no significa que hay una prohibición absoluta que impida el poder de reglamentación del Estado en beneficio del interés público. Por tanto, la función del foro judicial al evaluar la validez de una legislación bajo la cláusula de obligaciones contractuales consiste en establecer un balance entre el poder del Estado (police power) para salvaguardar el bienestar y la seguridad de la ciudadanía y el interés de proteger las relaciones contractuales.

.....

Conforme con lo anterior, la garantía constitucional contra el menoscabo de obligaciones contractuales **se activa cuando la modificación afecta**

¹⁷ Art. II, Sec. 7, Const. ELA, L.P.R.A., T. 1.

¹⁸ Art. 1, Sec. 10, Const. EEUU.

adversamente los términos o condiciones esenciales del contrato que principalmente dieron motivo a la celebración del contrato de modo que se frustren las expectativas razonables de las partes.

.....

Una vez se determina que el menoscabo es sustancial, procede auscultar si la modificación persigue adelantar un interés importante en beneficio del bienestar general. Por último, habrá que dirimir si la modificación, además de razonable, es necesaria para adelantar ese propósito gubernamental importante. Si la modificación es razonable y necesaria para adelantar el interés público, sostendremos la validez de la ley impugnada. Cabe señalar que respecto al criterio de razonabilidad y necesidad, **el Tribunal Supremo federal ha manifestado que no se sostendrá el menoscabo la obligación contractual del Estado si existen medidas alternas que sean menos drásticas o severas que la ejercida por el Estado para lograr su objetivo.** (Citas omitidas).

Véase Domínguez Castro v. ELA I, 178 D.P.R. 1, 79-81, 83 (2010). (Énfasis suplido).

Conforme a lo anterior, consideramos que podría existir un menoscabo de relaciones contractuales. Nos explicamos.

En virtud del contrato en cuestión, la ADS emitirá unas órdenes administrativas dirigidas a ciertos municipios para obligarlos a transportar sus desperdicios sólidos a EA. Aún desconocemos cuáles municipios han sido o serán seleccionados. Sin embargo, como vimos, los municipios tienen la autoridad para disponer la forma en que se realizará el manejo de desperdicios sólidos. Es por ello que, con toda probabilidad, muchos de éstos han suscrito contratos con entidades privadas para tales fines. De esta forma, el contrato y, con ello, las órdenes que emita la ADS en virtud del mismo dirigidas a los municipios, pueden resultar en un menoscabo de las relaciones contractuales que pudieran tener los municipios con otras entidades privadas. En ese caso, ¿procedería, entonces, una acción de daños en contra de la ADS por parte de las entidades privadas que tengan contratos con los municipios, los cuales se vean imposibilitados de cumplirse por la contratación obligatoria a la cual serían sometidos tales municipios? Entendemos que sí. Veamos.

Para que exista un contrato de tercero es necesario que se den los siguientes requisitos: (1) que haya un tercero afectado; (2) que se haya causado un daño a esa tercera persona; (3) que medie un nexo causal entre el daño y el contrato; y (4) que medie la intención¹⁹ de causar daño, ya sea

¹⁹ Basta a tal efecto con que el perjudicado pruebe o presente hechos que permitan inferir que actuó intencionalmente, con conocimiento de la existencia del contrato o la relación jurídica del tercero. Véase Dennis Metro, 121 D.P.R. a la pág. 215. En ese caso, se dice que el contrato tiene causa ilícita y que, por consiguiente, esta circunstancia acarrea la nulidad del mismo. La nulidad puede ser solicitada por el tercero perjudicado, quien de esta manera puede poner fin a la lesión que mediante el contrato se le produce. El tercero lesionado también tiene derecho al resarcimiento por los daños. *Id.* a las págs. 217-218.

de ambos contratantes o de uno solo de ellos. Véase Dennis Metro Invs. V. City Fed. Savs., 121 D.P.R. 197, 212 (1988).

Si aplicamos la anterior normativa, podríamos suponer lo siguiente: Evidentemente, el tercero afectado sería la empresa o entidad privada que haya suscrito un contrato con un municipio para la disposición de desperdicios sólidos, previo al contrato suscrito entre la ADS y EA. Segundo, el daño a la entidad sería, con toda probabilidad, el incumplimiento del contrato y, por ende, la relación causal es que, de no haberse otorgado el contrato entre la ADS y EA, el contrato entre el municipio y ese tercero, seguramente, se hubiese consumado. Fíjese, entonces, que el requisito de intención se cumpliría en la medida en que se demuestre que la ADS y EA tenían conocimiento de las contrataciones previas de los municipios a los cuales se les dirija una “Performance Directive”. Vimos, pues, que las entidades privadas pueden solicitar la nulidad del contrato en cuestión y solicitar, a su vez, el resarcimiento de los daños tanto a la ADS como a EA.

Procedamos, entonces, a determinar cuáles serían los remedios de EA en caso de que la ADS incumpla el contrato. Veamos.

E. Remedios de EA en caso de incumplimiento por parte de la ADS.

Como sabemos, ante un incumplimiento de contrato, la parte contratante afectada tiene como remedio lo que provee el Artículo 1077 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3052, esto es, solicitar el cumplimiento específico del contrato o, en su lugar, la resolución del mismo, con el resarcimiento de los daños e intereses en ambos casos.²⁰ No obstante, al examinar las cláusulas del contrato, observamos -específicamente en su Artículo 6.2- que se dispone que, excepto en los casos en los que se incurra en fraude o incumplimiento intencional, el único remedio que podrá

²⁰ El Artículo 1077 del Código Civil dispone lo siguiente:

La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre **exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos.** También podrá pedir la resolución, aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible.

El tribunal decretará la resolución que se reclame, a no haber causas justificadas que le autoricen para señalar plazo.

Esto se entiende sin perjuicio de los derechos de terceros adquirentes, con arreglo a las secs. 3496 y 3499 de este título, y las disposiciones de la Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad, secs. 2001 et seq. del Título 30.

31 L.P.R.A. § 3052. (Énfasis suplido).

solicitar EA sería el cumplimiento específico del contrato.²¹ Vemos, pues, que EA renunció en el contrato a cualquier otro remedio al cual pudiese tener derecho. Antes tales circunstancias, EA tendría, entonces, que acudir ante los tribunales de justicia para solicitar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Sin embargo, en caso de que el tribunal decretara, en su momento, la nulidad del contrato, evidentemente, tal remedio tampoco le asistiría.

Finalmente, nos resta discutir si el contrato que analizamos debió cumplir con los requisitos de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Veamos.

F. El contrato y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

Si bien la Ley Núm. 70 faculta a la ADS para adoptar las normas, reglas, reglamentos²² y procedimientos necesarios o convenientes para ejercer los poderes y cumplir los propósitos, consideramos que, al suscribir el contrato que nos ocupa no violó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (“LPAU”). Nos explicamos.

La LPAU dispone que las normas de una agencia que sean de aplicación general que ejecuten o interpreten la política pública deben cumplir con el proceso de reglamentación establecido en la misma. En vista de ello, consideramos, pues, que a pesar de que la contratación que nos ocupa hace referencia a los municipios y a los acuerdos que puede realizar EA con entidades privadas, no necesariamente ello hace que se viole la LPAU.²³ En todo caso la ADS debió aprobar cierto

²¹ (a) Except in the case of actual fraud or intentional breach of the Authority’s obligations hereunder, Energy Answers’ sole and exclusive remedy for breaches or alleged breaches hereof on the part of the Authority shall be limited to seeking specific performance of this Agreement on the part of the Authority, all other remedies for such breach (including monetary damages and recourse against assets or property of the Authority) being hereby waived by Energy Answers.

(b) Notwithstanding anything to the contrary contained in this Agreement, except in the case of actual fraud or intentional breach of its obligations hereunder by a Party, no Party shall be liable for special, punitive, exemplary, incidental, consequential or indirect damages, or lost profits, whether based on contract, tort, strict liability, other laws or otherwise, and whether or not arising from the other Party’s sole, joint or concurrent negligence, strict liability or other fault.

(c) Notwithstanding anything to the contrary contained in this Agreement, no representative or Affiliate of the Authority shall have any personal liability to Energy Answers or any other Person as a result of the breach of any representation, warranty, covenant or agreement of the Authority contained herein, and no representative or Affiliate of Energy Answers shall have any personal liability to the Authority or any other Person as a result of the breach of any representation, warranty, covenant or agreement of Energy Answers contained herein.”

²² Art. 2 de la Ley Núm. 70, 12 L.P.R.A. § 1302.

²³ Sec. 1.3(l) de la LPAU, 3 L.P.R.A. § 2102(l); Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, 159 D.P.R. 81, 92 (2003).

tipo de reglamentación de modo que establezca -en detalle- el procedimiento que deben observar las entidades con las cuales se realizarán los acuerdos.²⁴

III. CONCLUSIÓN

Conforme al análisis que antecede, y aplicando las normas de hermenéutica legal sobre la interpretación de las leyes, podemos concluir que el contrato otorgado entre la ADS y EA sería nulo por violar la Ley de Municipios Autónomos. En ese sentido, como ya vimos, los municipios fueron facultados para determinar la manera de disponer de sus desperdicios sólidos sin la intervención de la ADS. Tal razonamiento podría, entonces, conllevar que aquellas entidades privadas que hayan suscrito un contrato con los municipios para la disposición de desperdicios sólidos, previo al otorgamiento del contrato en cuestión, presenten acciones por menoscabo de relaciones contractuales y daños a tercero en contra de la ADS y, de demostrarse, podría resultar que la agencia tenga que pagar daños y perjuicios por ello. Por otra parte, este contrato no necesariamente cumple con la política pública establecida en la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos y, a su vez, podría incurrir en una violación la Cláusula de Comercio Interestatal en su estado durmiente.

Así pues, luego de la evaluación realizada sobre el contrato que finalmente se suscribió entre la ADS y EA, dejamos sin efecto la Op. Sec. Just. de 29 de septiembre de 2011, Consulta Núm. 11-77-B.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,



Luis Sánchez Betances

²⁴ Es menester aclarar que, la Ley Núm. 170 excluye expresamente de su aplicación, entre otros, a los gobiernos municipales o sus entidades o corporaciones. Sección 1.3 de la Ley Núm. 170, 3 L.P.R.A. §2102.