

Annex 1:

Estudi de viabilitat

del nou servei

Memòria justificativa relativa a la modificació de la forma de gestió del servei de recollida de residus municipals

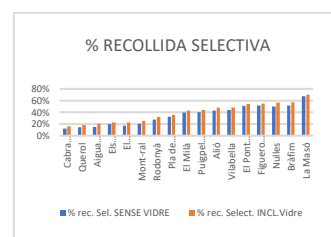
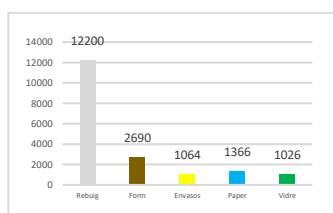
CONSELL COMARCAL DE L'ALT CAMP

Organisme de Gestió dels Residus municipals

Novembre de 2021

ESTRATÈGIA DE FUTUR: "UNA PROPOSTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE GESTIÓ DE RESIDUS MUNICIPALS". ESTUDI DE VIABILITAT DEL NOU SERVEI DE RESIDUS MUNICIPALS COMARCAL.

RESUM EXECUTIU



Índex

| | |
|---|----|
| 1.- OBJECTIUS | 3 |
| 2.- BASES D'UNA PROPOSTA ÒPTIMA DE REFORMA | 4 |
| 3.- OPCIONS A CONSIDERAR PER A LA CREACIÓ DEL NOU SERVEI QUANT A LA FORMA JURÍDICA ESCOLLIDA | 5 |
| 4.- GESTIÓ DIRECTA DEL SERVEI | 6 |
| 4.1.-Afectacions sobre el Capítol 1 de personal..... | 7 |
| 4.2.-Inversions:..... | 7 |
| 4.3.-Capacitat financera del Consell Comarcal. | 7 |
| 4.4.- Fiscalitat i estructura dels costos, derivada del servei directe: | 8 |
| 4.5.-Organització, flexibilitat de l'organització, formació i capacitat de l'organització de canviar rols, tasques i funcions. | 9 |
| 5.- CREACIÓ D'UNA MERCANTIL MIXTA O AMB 100% DE CAPITAL PÚBLIC..... | 9 |
| 6.- GESTIÓ INDIRECTA (CONTRACTE DE SERVEIS) | 10 |
| 6.1.- Necessitats de l'expedient de contractació, abast del servei i aspectes tècnics del servei. | 10 |
| 6.2.- Optimització dels costos que suposa una execució del servei per part d'un operador privat. | 12 |
| 6.2.1- Capacitat de compra i negociació de les inversions per part de les empreses del sector..... | 12 |
| 6.2.2.- Capacitat d'adaptació als canvis anuals del servei (millores en vehicles, millores tecnològiques dels vehicles i des aparells)..... | 12 |
| 6.2.3.- Gestió del personal | 13 |
| 6.3.- Procés de contractació:..... | 13 |
| 6.3.1.- Baixada del cost degut a la concurrència competitiva del procés de licitació..... | 13 |
| 6.3.2.- Possibilitat d'incorporar millores sense cost en el contracte. | 14 |
| 7.- CONCLUSIONS A LA FORMA DE PRESTACIÓ DEL SERVEI | 14 |
| 8.- PROPOSTA DE CREACIÓ DEL NOU SERVEI..... | 15 |
| 8.1.- Proposta..... | 15 |
| 8.2.- Proposta de serveis unificats. | 16 |
| 8.3.- Estructura proposada..... | 17 |
| 9.- QUANTIFICACIÓ DEL NOU SERVEI..... | 17 |
| 9.1.- Recursos humans. | 17 |
| 9.2.- Recursos materials:..... | 18 |
| 9.3.- Despeses d'exploració..... | 19 |

9.4.- Costos totals del nou Servei (Contracte de serveis i estructura personal Consell Comarcal) 21

1.- OBJECTIUS

Els objectius en els propers cinc anys del nou Servei de residus són els següents, atenent a les necessitats de compliment de les Directives de la UE, el programa de residus i recursos de l'Agència de Residus de Catalunya PreCat20, i la nova fiscalitat ambiental municipal en matèria de residus a Catalunya:

- Assolir el 60% de recollida** selectiva de forma immediata (ja anem tard respecte els terminis marcats pel PreCat i la UE. Aquest objectiu ha de ser assolit abans de 12 mesos de la implantació del nou servei.
- Millorar la fiscalitat** i el finançament del servei. Es parteix d'una situació de fiscalitat heterogènia i en general deficitària. Cal una reforma de la fiscalitat dels serveis públics de recollida i tractament de residus municipals, aconseguint incentivar fiscalment la gent i establiments que separin millor els residus, penalitzar la generació de fracció resta i harmonitzar les taxes de la ciutadania i dels establiments de forma que a la comarca els criteris siguin els mateixos per a tothom.
- Millorar el servei**, i la percepció del servei envers la ciutadania. La qualitat del servei ha de millorar: imatge, infraestructures, maquinària i vehicles han de millorar perquè la ciutadania valori el canvi qualitatiu i metodològic de la recollida de residus.
- Crear o reformar l'ens** que realitza el servei de forma que pugui realitzar un servei modern, tecnològic, i que es pugui beneficiar dels ajuts, projectes d'R+D i finançament europeu que vindran els propers anys. Actualment, i des de fa uns anys, el servei s'executa mitjançant medis propis a través de l'Organisme que depèn directament del Consell Comarcal. Cal repensar aquesta fórmula, i valorar de forma objectiva i quantificada, els avantatges, inconvenients, els punts forts i dèbils de les quatre formes bàsiques que hi ha de prestar el servei:
 - Una execució directa, mitjançant el mateix organisme, o una mancomunitat o consorci.
 - Una societat de capital públic o mixt.
 - Un contracte de serveis.
 - Una concessió de serveis.

2.- BASES D'UNA PROPOSTA ÒPTIMA DE REFORMA

Una vegada analitzada la situació del servei actual, i els punts de vista dels diferents òrgans de govern municipals dels actuals municipis que conformen el servei, cal definir de forma clara les bases per a una proposta òptima de servei públic de recollida i tractament de residus municipals:

- ❖ Que mantingui un **marcat caràcter de servei públic**. Actualment el servei està executat per la mateixa administració, amb els avantatges i inconvenients que això comporta. En cas que es decideixi canviar la forma de prestació, a més d'una memòria que argumenti i justifiqui aquest fet, s'ha d'assegurar de mantenir de forma clara el marcat caire de servei públic que té actualment.
- ❖ Que fos **àgil, eficient i eficaç**, que fossin viables i àgils les inversions. L'agilitat en la resposta als reptes, oportunitats, problemes incidències i necessitats, és fonamental per al nou ens, ja que els temps actuals són canviants, les necessitats normatives i d'adaptació constant del servei a la població, i als reptes ambientals que tenim.
- ❖ Que mantingui en l'Administració Local el **control** del servei, la seva **fiscalització**, i el **contacte més proper** amb la ciutadania. Cal en la nova estructura no perdre el contacte directe de l'administració local amb la ciutadania i amb les activitats econòmiques i establiments que reben el servei. Per tant cal potenciar el fet de ser més eficient, amb el fet de poder fiscalitzar, controlar el mateix servei.

Els municipis actualment inclosos en el Servei, i que s'avaluen en aquest informe quant a la reforma del Servei públic de recollida de residus municipals, són els següents:

| MUNICIPI | POBLACIÓ | m carrer | m/habitant |
|-----------------------|----------|----------|------------|
| Aiguamúrcia | 930 | 17498 | 18,8 |
| Alió | 458 | 2939 | 6,4 |
| Bràfim | 695 | 4727 | 6,8 |
| Cabra del Camp | 1175 | 25342 | 21,6 |
| El Milà | 190 | 1198 | 6,3 |
| El Pla de Santa Maria | 2348 | 18439 | 7,9 |
| El Pont d'Armentera | 488 | 4026 | 8,3 |
| El Rourell | 372 | 2350 | 6,3 |
| Els Garidells | 190 | 2579 | 13,6 |
| Figuerola del Camp | 329 | 2206 | 6,7 |
| La Masó | 280 | 1407 | 5,0 |
| La Riba | 585 | 3788 | 6,5 |
| Montferri | 168 | 5708 | 34,0 |
| Mont-ral | 403 | 4755 | 11,8 |
| Nulles | 509 | 3490 | 6,9 |

| | | | |
|------------------|------|-------|------|
| Puigpelat | 1163 | 5808 | 5,0 |
| Querol | 518 | 44481 | 85,9 |
| Rodonyà | 494 | 4235 | 8,6 |
| Vilabella | 729 | 4905 | 6,7 |

3.- OPCIONS A CONSIDERAR PER A LA CREACIO DEL NOU SERVEI QUANT A LA FORMA JURÍDICA ESCOLLIDA

L'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) estableix quines són les competències municipals per portar a terme serveis públics a la ciutadania que la normativa li reconeix. A l'apartat 2.2. de l'article, s'estableix com a competència municipal la gestió dels residus sòlids urbans, i el defineix com a servei de prestació obligatòria. A Catalunya aquest fet es trasposa amb el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, del text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC). Aquests serveis poden ser delegats a les comarques de conformitat amb el Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, de Text Refós de la Llei d'Organització de Catalunya. Els ens receptors de la competència a nivell de comarca són els Consells comarcals, que poden executar els serveis amb medis propis o a través de medis externs contractant els serveis o adjudicant una concessió administrativa. El Consell Comarcal actualment té delegades part de les competències en recollida de residus i deixalleries, de molts dels municipis de la comarca.

La normativa europea, i el Pla de Residus i Recursos de Catalunya vigent actualment, el PreCat20, marquen uns objectius a assolir de recollida selectiva i de valorització dels residus municipals del 50% abans del 2020, fet que actualment ja no està complint la comarca. Apart del compliment o no dels objectius del PreCat, hi ha un repte que s'ha de superar quant a les metodologies de recollida, d'acompanyament a la ciutadania, la gestió integrada de residus municipals. Les metodologies anomenades d'alta eficiència, que es resumeixen en la metodologia porta a porta amb totes les seves variants, o les de tancament de contenidors amb identificació d'usuaris i accés restringit, demanen que un sol operador sigui el gestor de totes les fraccions, per un tema d'assegurar bé els processos de servei, i que es compleixin i s'executin amb qualitat, rigor, i amb una gestió acurada del servei. Actualment a la comarca de l'Alt Camp, la majoria dels municipis estan units en forma de servei de prestació directa a través de l'Organisme del Consell Comarcal. Aquest fet, és ja hores d'ara un important valor. Moltes comarques de Catalunya encara tenen els serveis de les diferents fraccions, adjudicades a operadors diferents, pel que es fa molt difícil la seva millora i la implantació de les metodologies d'alta eficiència.

Coma oportunitat d'aprofitar l'economia d'escala i la força del missatge comarcal, seria òptima l'entrada del municipis de Valls i el d'Alcover, així com Vila-Rodona, municipis que actualment no presten el servei a través del Consell Comarcal.

Aquestes són les principals raons de l'avaluació d'un futur servei comarcal mancomunat reformat. D'entrada, el Consell Comarcal ha d'escollir la forma instrumental, pública o privada, que sigui més eficaç, eficient i que pugui prestar els serveis d'una millor qualitat.

Les possibilitats que hi ha són les següents:

- Prestació directa a través d'un encàrrec de gestió. En aquesta prestació directa s'exclou l'aplicació de la normativa sobre contractació i per tant la necessitat d'un procés de licitació. De totes maneres si la fórmula ha de ser una societat mercantil pública, hi ha alguns requeriments legals específics a complir.

Hi ha diferents possibilitats:

- La gestió per la pròpia entitat local (ajuntament).
- La gestió per part d'un organisme autònom local.
- La gestió per entitat pública empresarial local.
- La gestió per entitat mercantil local amb capital 100% públic.
- Prestació indirecta:
 - A través d'una societat mixta amb capital social públic i privat.
 - A través de les diverses formes establertes pel contracte de gestió de serveis públics en el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic, RDL 3/2011, de 14 de novembre, i la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic. En aquest cas es considera que per la tipologia del servei, la durada prevista (no superior a 8 anys degut a les variacions en l'entorn legal i tecnològic a què estan sotmesos aquests serveis) un contracte de serveis és la fórmula més adequada, més que una concessió administrativa. Cal un informe de justificació de les inversions i del període contractual, que en el sector de la recollida de residus és plenament justificat.

4.- GESTIÓ DIRECTA DEL SERVEI

La gestió directa del servei quant a l'estructura de costos s'estalvia el benefici industrial associat al benefici empresarial que l'adjudicatari aplica al cost total del servei. Aquest benefici industrial està quantificat en un 10% del cost total del servei (abans d'IVA), i inclou ja les despeses generals que sí que apliquen a una gestió directa del servei ja que van incloses en els costos d'estructura administrativa, imprevistos i despeses vàries. Tot i aquest avantatge, veurem que hi ha molts factors que el fan menys eficient, més lent de reacció i per tant l'eficiència global pot disminuir de forma significativa en aquesta opció.

Possibilitats d'execució del servei per part de les administracions actuals (Consell Comarcal) o d'algunes de les entitats de règim públic que pugui crear (consorcis o mancomunitats). El Consell Comarcal de l'Alt Camp, ha d'assumir les següents càrregues (que ja està assumint en el cas dels municipis que ja estan dins de l'Organisme, i que hauria d'afegir en cas d'entrar nous municipis, i de forma significativa Valls i/o Alcover):

4.1.-Afectacions sobre el Capítol 1 de personal.

El què si que cal valorar és la flexibilitat de contractació, de selecció i de discriminació del personal en funció de la seva vàlua real. Ens tronem davant d'un projecte de serveis de recollida selectiva d'alta eficiència, que demanen, per sobre de la resta de criteris, una alta motivació i formació del personal. I a la vegada una capacitat efectiva i eficient de motivar les persones que cuiden els detalls i que són productives en el servei. També capacitat de sanció i, si s'escau, d'acomiadament de les persones que no cuiden el servei amb molta responsabilitat. Aquests elements són de difícil accés per part de l'administració, que està sotmesa a uns procediments de concurrència que obliguen a processos oberts de selecció dels que s'obtinguin llistes de treballadors seleccionats que es van incorporant al servei a mesura que es van sol·licitant. L'experiència pròpia ens ha fet concloure que aquests processos, portats directament des d'una administració, són molt complicats i ens porten a un personal amb menys motivació per fer els serveis anomenats "productius" (els de recollida, neteja i deixalleries). En el cas del personal tècnic, aquest fet no es dona, ja que preval la vàlua tècnica i l'estabilitat, que és possible d'obtenir a través dels processos concursals ben dissenyats.

4.2.-Inversions:

Una inversió total de 1.287.000 euros, que correspon a una amortització real anual d'uns 150.000 euros de mitjana durant tota la vida del contracte, pot suposar molt probablement pel Consell Comarcal superar la seva capacitat d'inversió i per tant d'endeutament, i sobrepasar la normativa d'estabilitat pressupostària.

Cal un informe de secretaria/intervenció per a validar aquesta situació, però pels càlculs que suposa d'augment de ràtio d'inversions i endeutament, és altament probable que això fos així.

Aquest fet obliga a implantar un pla econòmic financer, que en aquest cas estaria plenament justificat per la incorporació del nou servei i per la seva capacitat de finançament d'aquesta nova inversió. Queda clar que aquest fet passaria perquè fins ara el Consell no tenia aquest servei, i per tant pujaria sobtadament la seva ràtio d'endeutament.

4.3.-Capacitat financera del Consell Comarcal.

La gestió directa del servei suposa assumir una capacitat financera per a afrontar les inversions directes i el finançament de la tresoreria associada a l'execució del mateix. Aquest finançament es quantifica en les següents partides:

- Crèdit en el primer any d'una quantitat estimada en 0,7 M Euros, i en el segon any de 0,8 M euros. El capítol 6 inversions directes, s'hauria de dotar en la seva totalitat ja que afectaria a cadascun dels anys pressupostaris concrets en què es fan les inversions. Cal tenir en compte que el crèdit suposaria que l'endeutament s'allargaria durant els 8 anys d'amortització (de mitjana) de totes les inversions, fet que en el cas d'un contracte de serveis, aquestes inversions no afectarien a cap ràtio d'endeutament, i és més, que es deixaria un 20% de valor residual dels vehicles a la finalització del contracte de serveis, essent d'obligada subrogació la flota i de fet tots els bens pendents d'amortitzar pel

nou licitador, a fi i efecte de posar en marxa de forma gradual el contracte següent.

- Despeses financeres dels crèdits. Aquestes despeses s'han de dotar en el capítol corresponent a despeses financeres en el capítol 3. Estan avaluades en 18.000 a 22.000 euros / any, en funció de les inversions reals fetes cada any, i evidentment tenen un caràcter regressiu degut a la progressiva amortització dels préstecs.
- Gestió administrativa derivada de l'execució de les inversions reals. S'estima que per a executar totes les inversions, s'han de tramitar almenys quatre expedients de contractació de vehicles de les diferents tipologies. A més, s'han quantificat 7 contractes oberts de 25.000 a 100.000 euros de valor total de contracte, i entre 10 i 15 contractes menors, que pel fet de ser subministraments repetitius (serveis com els de manteniment, que es donen de forma regular cada any), suposen una important tasca de contractació addicional. Aquesta gestió de contractació, complexa a nivell tècnic (elaboració dels Plecs de Prescripcions Tècniques) i Administrativa (elaboració dels Plecs de Clàusules Administratives i el suport administratiu que necessita una oficina de contractació d'aquest volum), es quantifica amb les següents partides econòmiques:
 - Personal tècnic, propi o extern: 35.000 euros/any.
 - Personal administratiu de suport a la contractació (suport als plecs administratius): 25.000 euros / any.
 - Tasques addicionals a l'àrea de secretaria i intervenció: 25.000 euros/any.

4.4.- Fiscalitat i estructura dels costos, derivada del servei directe:

- IVA, prorrata d'IVA, altres desgravacions fiscals. En el cas de l'IVA, que suposa el 10% del cost final del servei, en serveis executats de forma directa en anterioritat (fa uns deu anys), el cost final del client (Ajuntament), no incloïa aquesta despesa, i per tant suposava un estalvi directe del 10% respecte el cost que suposa la gestió indirecta per part d'un operador privat. Actualment, i després dels canvis normatius i de les sentències en casos de contenciosos amb l'administració, es sotmet el règim de prorrates d'IVA, que separen els serveis que són desgravables dels que no ho són. Per tant en tot el servei que ens ocupa, el Consell Comarcal no es pot comptabilitzar com a IVA repercutit desgravable la despesa d'IVA, i havent-la d'assumir, ha de facturar (sense IVA), el cost total IVA inclòs als ajuntaments. Per tant aquest possible estalvi actualment ja no existeix. I per tant el resultat del cost final per l'Ajuntament seria igual que el què facturaria un operador privat, que es desgravaria la part d'IVA repercutit, però facturaria al client final (Consell Comarcal en aquest cas), la base imposable més el 10% d'IVA del servei.
- Absència de benefici industrial. Aquesta despesa si que seria totalment exclosa de la prestació directa.

4.5.-Organització, flexibilitat de l'organització, formació i capacitat de l'organització de canviar rols, tasques i funcions.

Aquest capítol és difícilment quantificable, ja que s'ha de valorar de forma objectiva les diferències actuals de flexibilitat, eficàcia, eficiència en serveis directes a la ciutadania com el que ens ocupa: recollida de deixalles i transport de residus.

Cal considerar el fet més important i és que els tres serveis descrits tenen tots ells un caràcter "productiu", és a dir, es fonamenten en dades productives. Concretament les següents:

- Recollida de residus: Kg recollits / h i Kg recollits per Km de ruta.
- Transport de residus: Km / h de transport i Euros/Km de despesa total.

En els dos serveis de caràcter "productiu" es considera que l'administració, en el cas de gestió directa, mai podrà ser tan eficient ni eficaç com a través de la gestió privada, ja que les organitzacions privades tenen sistemes de formació, motivació, sanció i intervenció del contracte de treball, diferents que en cas de l'administració. És fonamental la impossibilitat de l'administració de motivar econòmicament el treballador que fa millor la feina i més ràpid, i a la vegada penalitzar el treballador que fa la feina més lenta i pitjor. Per molt que certs estaments defensin la idea que l'administració és capaç d'articular aquests instruments de motivació, l'experiència ens demostra que no és així. Aquest fet, en aquest estudi el quantifiquem en un 6% de sobre cost de productivitat i excés de baixes laborals de les organitzacions amb personal directament de l'administració, comparades amb organitzacions privades i especialitzades en el sector. L'experiència de la gestió i anàlisi dels costos laborals en gestió concreta de tres empreses públiques o mancomunitats, i tres empreses privades especialitzades en la recollida selectiva de residus, dels quals en aquest informe no se'n transcendeix el nom per qüestions de confidencialitat, permet avaluar aquest sobre cost en aquesta quantitat.

Tot i aquests conceptes descrits, sempre cal valorar que en el cas d'escollir la gestió directa, caldrà activar de forma el màxim d'eficient, els instruments de motivació de les persones, incentivar la feina ben feta, àgil i eficient.

5.- CREACIÓ D'UNA MERCANTIL MIXTA O AMB 100% DE CAPITAL PÚBLIC

Amb l'escenari legal actual, no es poden perseguir els objectius que fa uns anys es volien en el moment de crear una societat mercantil (societat de règim jurídic privat, però amb capital majoritàriament públic i amb participació privada). Aquests objectius eren fonamentalment els següents:

- Poder implantar un sistema organitzatiu i de recursos humans d'estil empresarial, més executiu i eficient que en el cas d'una administració, i regulat per les normes internes sectorials i per la necessitat de la ciutadania de rebre un bon servei.
- Aconseguir una millor agilitat en la contractació de personal, en la gestió de les places de les diferents tipologies i en els criteris de remuneració, i elements de motivació del personal.

- Aconseguir uns procediments més àgils per a la contractació d'inversions, bens i servis.
- No afectar als pressupostos de les administracions municipals o supra municipals (totes elles administracions locals) especialment a nivell de ràtios d'endeutament i de despesa corrent respecte les inversions.

En el fons era aconseguir organismes més flexibles, més eficient però que estiguessin governats per l'administració. Actualment, la legislació és clara i aquestes societats mercantils majoritàriament públiques s'han de sotmetre a tots els procediments que marca la nova llei de contractes del sector públic, tant per l'adquisició de bens i serveis com per la contractació de personal. Els únics avantatges que s'aconsegueixen de gestió és l'obtenció de finançament, especialment a curt termini (tresoreries), i criteris de remuneració i motivació del personal.

Tant en el cas de la creació d'una empresa mixta participada pel sector privat, com una de 100% pública, es considera de forma clara que els avantatges d'eficiència i competitivitat no són actualment reals.

6.- GESTIÓ INDIRECTA (CONTRACTE DE SERVEIS)

Descartada la opció d'una concessió administrativa de serveis per la No Necessitat i No Possibilitat de transmetre a l'operador el risc i ventura del contracte (fet que suposaria evidentment un augment del seu cost d'execució), es considera que la millor i òptima opció per a fer la contractació del servei és el contracte de serveis.

La concessió de serveis, amb un criteri similar al de l'aigua per exemple, no és aplicable als serveis de recollida i transport de residus municipals. La transmissió del risc operacional al contractista, no és possible, o sembla molt difícil en el cas dels residus. Això és degut a que la mateixa generació de residus, la separació en origen, la disposició dels residus a la via pública, i la qualitat d'aquests residus depenen d'unes pràctiques de la ciutadania, a la que l'empresa no té capacitat ni potestat d'incidir. És l'administració l'única que pot obligar, mitjançant lleis i ordenances, a la població a fer les coses bé, i si n'ho fa sancionar, però no pas l'empresa. Llavors es donen unes casuístiques, que assumir-les seria augmentar molt el cost del servei.

6.1.- Necessitats de l'expedient de contractació, abast del servei i aspectes tècnics del servei.

En el cas dels serveis que ens ocupen, i tenint en compte el volum del contracte, el volum total dels serveis a prestar, la diversitat d'aquests serveis, es considera que aquest contracte de serveis hauria de complir alguns criteris específics:

- Que el contracte de serveis sigui tan específic quant a les tasques i treballs a fer per part de l'adjudicatari, que l'empresa sigui una executora d'un servei ja planificat, dimensionat i que es pugui realitzar de forma molt eficient i amb molta qualitat. Actualment els contractes de serveis queden tan oberts, que les empreses adjudicatàries poden decidir molts canvis en la planificació i l'execució que després són

difícilment controlables per part de l'administració, i que es tradueixen normalment amb un cost més elevat per un servei pitjor executat.

Per a aconseguir aquest contracte, optimitzat a nivell tècnic i de processos d'execució del servei, es requereix el segon condicionant que s'explica a continuació.

- Que el Consell Comarcal de l'Alt Camp (òrgan contractant), tingui la suficient estructura i capacitat organitzativa per a fer les tasques següents:
 - Planificar anualment el servei en funció de l'execució dels anys anteriors, de les noves necessitats, dels nous objectius i dels canvis legals i normatius. Aquesta planificació operativa anual ha de permetre ordenar a l'empresa el **Pla Anual de Servei**, ja ajustat amb tots aquests paràmetres.
 - Poder fiscalitzar TOTS els processos de servei i per tant avaluar-ne quantitativament el compliment. És l'error que es comet en molts contractes de serveis de gran volum: que l'administració contractant no té la capacitat de controlar el compliment i fiscalitzar-lo.
 - Que en els plecs es defineixi un règim de faltes i incompliments que vagi en coherència amb aquesta capacitat de control i fiscalització.
 - Que els plecs administratius ja contemplin que la meitat de la factura mensual passi directament al departament d'intervenció, però que l'altra meitat estigui sotmesa a aquesta fiscalització tècnica i control.
 - Que es defineixin en els plecs tècnics i administratius, els preus unitaris a tenir en compte alhora de penalitzar els incompliments de contracte per les diferents operacions de servei.

Aquests requeriments que es consideren essencials per a la obtenció d'una adjudicació pública d'un servei de qualitat, controlat i fiscalitzat a la mesura adequada, suposa unes despeses per crear una estructura al Consell Comarcal de l'Alt Camp que es defineixen i valoren en la proposta final. Aquesta estructura que definim ara és igual a la que hi havia fins l'actualitat, però ha de créixer en magnitud: ha d'estar dins del Consell Comarcal i per tant han de ser places públiques (funcionaris o laborals), amb els perfils tècnics i administratius adequats. Aquesta estructura es quantifica de la següent manera (175.000 euros que correspon a un cost aproximat del 9% respecte el total del cost del servei, quantitat que es considera del tot correcte, necessària i assumible).

La despesa d'aquesta estructura, es considera que s'hauria de repartir i imputar als ajuntaments, de forma proporcional a les dimensions de les poblacions, als residus generats o a la facturació. És interessant que s'imputi en un concepte separat de l'execució del servei de recollida, o dels retorns dels cànon o cànon de tractament.

El cost de redacció tècnica, administrativa, gestió de l'expedient i adjudicació, d'un contracte d'aquesta tipologia està avaluat en 32.000 euros (iva inclòs). Aquesta despesa es pot assumir en part si es disposa de l'estructura addicional abans esmentada, però es podrà assumir en poca proporció amb l'actual estructura del Consell Comarcal. Quant a expedients de contractació, es poden dividir tres lots de forma clara i justificada, ja que els serveis a contractar són de naturalesa molt diferent:

- Redacció dels plecs tècnics, estudi econòmic i dimensionament: 14.000 euros IVA inclòs.
- Redacció del plec administratiu: 5.000 euros IVA incl.
- Gestió administrativa de l'expedient: 11.000 euros totals, que el més lògic seria assumir-los en l'estructura actual.

Quant a la consideració i la valoració de la necessitat de dividir el contracte en diferents lots, s'ha conclòs el següent:

Quan s'implanten sistemes de recollida de residus d'alta eficiència, i especialment els que comporten recollides domiciliàries i gestió d'àrees d'emergència, requereixen una total coordinació dels serveis de totes les poblacions i totes les fraccions. Aquesta coordinació és absolutament necessària ja que l'èxit i la qualitat del servei de recollida porta a porta i la recollida en contenidors tancats i intel·ligents requereix d'un únic operador. Màxim es podria repartir en diferents lots per zones, però es creu que l'economia d'escala millora molt el cost a nivell comarcal. Aquest fet ja justifica que tots els municipis, amb els serveis de recollida i transport s'han de dimensionar, planificar i organitzar de forma conjunta (un sol lot). Es redactaria un informe justificatiu de la no divisió del servei en lots, ja que ho requereixi així la llei de contractes.

6.2.- Optimització dels costos que suposa una execució del servei per part d'un operador privat.

6.2.1- Capacitat de compra i negociació de les inversions per part de les empreses del sector.

La capacitat de compra de bens i serveis, especialment inversions de maquinària i vehicles especialitzats en la recollida de residus i neteja viària, és clarament optimitzada per part de les empreses privades que operen en el sector. Després d'haver consultat a diverses empreses (grans i mitjanes), que operen en recollida de residus i neteja viària a les comarques del Baix Penedès, Terra Alta, Priorat, Ribera d'Ebre, i també Les Garrigues i Conca de Barberà, així com amb fabricants de camions de recollida de residus i màquines de neteja viària, s'ha pogut quantificar en un barem del 12 al 18% la rebaixa en el cost total de compra dels vehicles i equips que poden aconseguir aquestes empreses a través de les negociacions conjuntes de compra. Aquest fet, que es plasma en última instància en una millor oferta econòmica pel servei a través de la proposta econòmica de la plica, pot arribar en el cas del servei que ens ocupa a un estalvi durant tota la vida del contracte, de 125.040 euros fins a un màxim de 170.000. Aquestes quantitats, que llegides així en fresc són molt espectaculars, poden suposar un abaratiment d'un 4-5% del cost total del servei.

6.2.2.- Capacitat d'adaptació als canvis anuals del servei (millores en vehicles, millores tecnològiques dels vehicles i des aparells).

La capacitat d'adaptació als canvis anuals del servei és una de les característiques que donaria més valor a un contracte de serveis, sobretot si compleix la condició d'anar acompanyat amb l'estructura de control que es defineix en aquest informe i en l'informe de valoració global del

servei, i que pugui elaborar el Pla Anual de Servei. La legislació canvia, canvien els resultats ambientals, els objectius a curt termini per a assolir els objectius a llarg termini. El mercat ofereix anualment millores tecnològiques, que a més actualment estan essent liderades per les tecnologies d'identificació dels usuaris, de pagament per generació, i de control del servei.

En el cas de poder-se definir i elaborar dins del contracte de servei, el Pla Anual de Servei, un operador privat té sense dubte molta més capacitat i flexibilitat per a complir-lo que la mateixa administració. No es pot posar un número a aquesta capacitat que té l'operador privat d'adaptar-se als canvis de l'entorn del servei, i a les seves necessitats, però es considera l'aspecte més important per a què el servei proposat, que es tracta de servei d'alta eficiència, sigui executat amb qualitat i eficiència.

6.2.3.- Gestió del personal

Despesa directa del personal

Caldria fer una anàlisi de les retribucions del personal actual, per apreciar si en algunes categories i persones concretes el salari brut anual és superior a la mitjana del sector. Aquestes circumstàncies probablement passen i són degudes a fets històrics, i s'hauran d'absorbir en la subrogació dels contractes existents per part de l'operador nou, o de l'administració en el cas que s'optés per una gestió directa.

La competitivitat en el personal quant a accés al mercat de personal especialitzat, pels perfils d'execució del servei (xofers, ajudants, peons, agents auxiliars, etc.), és molt superior en les empreses privades que en l'administració, pels propis processos de motivació, possibilitats de progrés dins de l'organigrama de l'empresa, possibilitats de feines extraordinàries remunerades, hores extres, nocturnitats temporals, etc. Els treballadors de l'administració hauran de ser contractats mitjançant processos de concurrència pública, amb llistes que són molt estàtiques i que una vegada fetes les contractacions, els conceptes de flexibilitat, motivació i penalització són pràcticament inexistents. Aquests conceptes es basen en una flexibilitat en l'organització que les empreses tenen i que l'administració no té.

6.3.- Procés de contractació:

6.3.1.- Baixada del cost degut a la concurrència competitiva del procés de licitació.

El contracte de serveis estarà sotmès a uns plecs de contractació, tècnics i administratius, a un estudi econòmic, a una definició de preus unitaris, a uns possibles escenaris de revisió de preus (o no) i a una durada de contracte, que es valora com a òptima amb el servei que estem valorant de sis anys de contracte més dos anys possibles de pròrroga.

El procés contractual definirà uns criteris i requeriments per a presentar la proposta econòmica, i una valoració de les ofertes a la baixa. Cal no cometre l'error d'acceptar baixes que estiguin per sota dels llindars que assegurin la prestació de serveis de qualitat. En aquest sentit, la fórmula de valoració de les ofertes econòmiques, incloses dins del sobre 3 i sota criteris automàtics, cal que limitin la baixa, i ho argumentin tècnicament, al 6% del cost total del servei que sigui finalment publicat als plecs. Aquesta baixa està quantificada contrastant varis contractes que s'han adjudicat per valors inferiors, i que han suposat problemes pel compliment del servei tal i com estava definit al plec. Per a aquest fet, es considera que les empreses privades en un entorn

de contracte de serveis, poden tenir una competitivitat enfront un 5% de baixa del cost total: aquesta baixa sovint és compensada pels licitadors aplicant criteris tecnològics per ser més eficients en la logística, compactació dels residus, organització, etc. que els permet fer el servei a millor preu. Però en cap cas pot ser en detriment de la qualitat del servei.

Per tant és en aquest aspecte clar que el procediment obert de contractació provoca una baixada potencial del 5% del cost total del servei per a ofertes tècnicament i econòmicament més eficients.

6.3.2.- Possibilitat d'incorporar millores sense cost en el contracte.

Un contracte d'aquesta magnitud sempre incorpora criteris de valoració cap a propostes de millora sense cost del contracte per part dels licitadors. Millores quantificades que es valoren amb criteris automàtics estrictament basats en les aportacions econòmiques. Es contemplen millores que el licitador pugui oferir perquè ja les disposa en altres serveis o localitats i les pot compartir, o perquè li suposen un cost assumible en comparació amb l'augment de qualitat del servei. Aquestes millores sense cost, que poden arribar al 2% del contracte anual, l'administració mitjançant prestació directa del servei, mai les podrà oferir.

7.- CONCLUSIONS A LA FORMA DE PRESTACIÓ DEL SERVEI

Una vegada analitzada tota la informació, criteris, escenaris possibles, avantatges i inconvenients dels diferents models possibles d'execució del servei de recollida, transport, de residus municipals en l'àmbit del Consell Comarcal de l'Alt Camp, les conclusions tècniques són les següents:

Es considera que la modalitat de contracte de serveis és la més òptima **tècnica, econòmicament** i quant a la **flexibilitat, qualitat i fiabilitat** del servei públic de recollida, transport de residus municipals en l'àmbit del Consell Comarcal de l'Alt Camp.

Aquest contracte de serveis serà més eficient, econòmicament més avantatjós i ambientalment més potent (millor missatge i potència d'aquest missatge, millors criteris i coherents a tota la comarca) si inclou tots els municipis de la comarca. Per tant s'aconsella que es negoci la possibilitat de contemplar en els plecs i en els documents del procés de licitació, que hi hagi uns períodes en els que es puguin incorporar els municipis actualment absents.

Es valoren els suficients paràmetres de forma quantitativa com per a poder concloure que el procediment de contractació mitjançant contracte de serveis, requereix d'una estructura pública interna de l'actual Organisme, addicional que es defineix de forma clara i es quantifica en els informes lliurats, per part del Consell Comarcal de l'Alt Camp per a poder controlar i fiscalitzar el compliment del contracte, i elaborar el **Pla Anual de Servei**.

Analitzant tots els aspectes estrictament econòmics que es defineixen i quantifiquen en els dos informes, on hi ha números positius, negatius i neutres en cadascuna de les opcions, es quantifica que el cost del servei és entre un 5% i un 10% més econòmic en un contracte de serveis que no en una prestació directa. Aquesta diferència inclou el fet que el Consell Comarcal de l'Alt Camp haurà d'incorporar una estructura tècnica i administrativa addicional a la que té actualment.

8.- PROPOSTA DE CREACIÓ DEL NOU SERVEI

8.1.- Proposta.

Després de fer una anàlisi de pros i contres, de l'estat actual i de les possibilitats futures de l'Organisme i del Consell Comarcal, s'ha elaborat una proposta que passa pels següents conceptes:

1. **Reformar totalment** l'ens actual que realitza el servei, reforçant l'estructura tècnica i administrativa pública, com a estructura que controlarà un futur CONTRACTE DE SERVEIS:
2. **Llicitar un contracte de serveis** que tingui les següents particularitats:
 1. Que el servei sigui l'execució de **4 plans anuals de servei de recollida selectiva i transport**, 4 plans escrits anualment per l'Oficina Tècnica Pública (actual organisme, reforçat d'estructura tècnica i administrativa) amb la participació Municipal.
 2. Que dins del preu del contracte es financi aquesta Oficina Tècnica que, per primera vegada, podrà realitzar el què realment l'administració ha de fer:
 1. **CONTROLAR.**
 2. **FISCALITZAR.**
 3. **REGULAR I LEGISLAR.**
 4. **INFORMAR I SENSIBILITZAR LA CIUTADANIA.**
 5. **SI CAL, SANCIONAR.**

La millor opció per a renovar les inversions, crear una estructura més eficient econòmicament, és un contracte de serveis.

Cal fer un contracte de serveis juntament amb un reforçament de l'estructura de l'Organisme:

- Tècnica i d'inspecció.
- Administrativa i fiscal.
- D'agents d'acompanyament.
- Fer un contracte de serveis de 4 + 2, amb 4 plans anuals de servei. Que no sigui l'empresa la que executi durant 4 anys el servei a la seva manera: que sigui l'Administració la que redacti els 4 plans anuals, amb els criteris, canvis previstos, estructures òptimes i serveis eficients.

Objectiu arribar a una mitjana del 70% de Recollida Selectiva, i contenir els costos a una pujada, en els propers 4 anys, del 15%.

8.2.- Proposta de serveis unificats.

Es proposa que per tots els municipis inclosos en el nou servei, es defineixin els següents serveis unificats:

- RECOLLIDA PORTA A PORTA 3xORG, 2xENV, 1xPC, 1XRESTA.
- RECOLLIDA A GRANS GENERADORS DISSABTE (ORG + ENV + PC).
- RECOLLIDA VIDRE AMB IGLÚ A LA VIA PÚBLICA.
- RECOLLIDA DE VOLUMINOSOS A DEMANDA 14 SERVEIS A L'ANY.
- RECOLLIDA DE FRACCIÓ VEGETAL A DEMANDA 8 SERVEIS A L'ANY.
- DEIXALLERIA MÒBIL 1 DIA/MES.
- DEIXALLERIA COMARCAL FIXA.

OPTIMITZACIÓ DE SERVEIS:

- Porta a porta als pobles de nit.
- Porta a porta a les urbanitzacions de dia.
- Caixa de voluminosos combinada amb la deixalleria mòbil i l'agent d'acompanyament.
- Servei de recollida porta a porta a Grans Generadors, amb aPP de gestió de la demanda.

ÀREES D'EMERGÈNCIA:

- Tancades amb accés amb telèfon mòbil.
- Estratègicament distribuïdes.

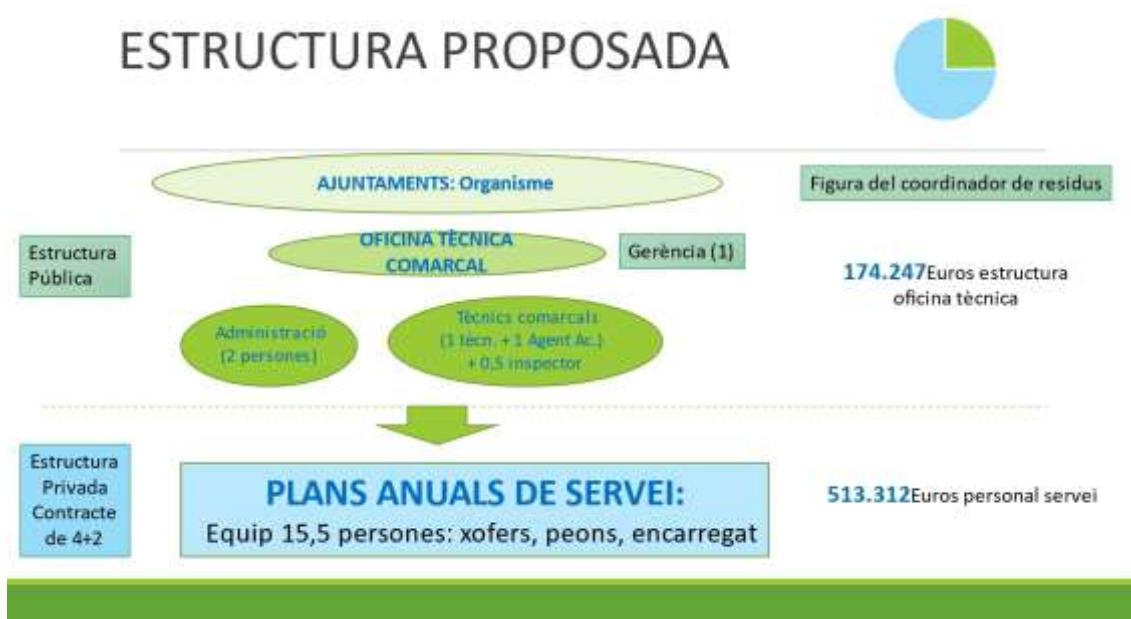
GRANS GENERADORS:

- Porta a porta amb pagament per generació. Registre d'aportacions.
- Ordenança mancomunada fiscal.
- Auto compostatge amb 40% de descompte sobre la taxa en els Grans Generadors de Form que tinguin espai.

POSSIBILITAT DE FER AUTOGESTIÓ DE LA FORM EN URBANITZACIONS:

- La licitació contemplarà tres urbanitzacions amb 100% autogestió de la Form.
- La licitació contemplarà un compostador electromecànic per a un nucli, ja situat en un gestor de la Form (un agricultor) (millora en el contracte per iniciar un projecte d'economia circular).

8.3.- Estructura proposada.



9.- QUANTIFICACIÓ DEL NOU SERVEI

9.1.- Recursos humans.

| Categoria | RECOLLIDA I TRANSPORT DE RESIDUS |
|------------------------|----------------------------------|
| Direcció Tècnica | 1 |
| Tècnic/a de residus | 1 |
| Agent d'Acompanyament | 1 |
| Administració | 1 |
| Auxiliar Administració | 1 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Xofer recollida nit | 5 |
| Peó recollida nit | 5 |
| Xofer Recollida dia | 2,5 |
| Peó Recollida dia | 3 |
| Plus encarregat (dia) en un xofer | 1 |
| Plus encarregat (nit) en un xofer | 1 |
| TOTAL | 21 |

9.2.- Recursos materials:

| COMARCA DE L'ALT CAMP. ORGANISME DE GESTIÓ DE RESIDUS. | Servei | Inversió (sense IVA) | | |
|---|--------------------|-------------------------|------|--------------|
| Vehicle | | €/u. (estimat) | u. | € |
| Recol·lector bicompartimentat de càrrega posterior 14 m3 | PaP | 122.000,00 | 2 | 244.000,00 |
| Recol·lector de càrrega superior iglús de vidre, i altres (àrees) Kinshofer | Vidre i àrees | 145.000,00 | 1 | 145.000,00 |
| Recol·lector satèl·lit 8 m3 | PaP | 85.000,00 | 4 | 340.000,00 |
| Camió caixa oberta, plataforma i amb grua | Voluminosos i poda | 105.000,00 | 2 | 210.000,00 |
| Camió de ganxo | Caixes | 112.000,00 | 1 | 112.000,00 |
| Furgoneta | Suport servei | 13.000,00 | 2 | 26.000,00 |
| | | | | |
| | | TOTAL | 12 | 1.077.000,00 |
| | | | | |
| Cubells i Contenedors | | €/u. (estimat) | u. | € |
| Cubells reixats de 10 L Orgànica | Ciutadania | 1,90 | 7500 | 14.250,00 |

| | | | | |
|--------------------------------------|------------------|-----------------|------------|------------|
| Cubells 25L Orgànica | Ciutadania | 4,80 | 7500 | 36.000,00 |
| Cubells multiproducte | Ciutadania | 8,30 | 7500 | 62.250,00 |
| Contenidors GG Orgànica 240L | Grans Generadors | 39,00 | 150 | 5.850,00 |
| Contenidors GG Envasos 240L | Grans Generadors | 39,00 | 150 | 5.850,00 |
| Contenidors GG Vidre 240L | Grans Generadors | 39,00 | 150 | 5.850,00 |
| Iglús de vidre 3000L | Via Pública | 480,00 | 80 | 38.400,00 |
| Contenidors AE resta 1000L | Àrees Emergència | 175,00 | 51 | 8.925,00 |
| Contenidors AE envasos 1000L | Àrees Emergència | 175,00 | 51 | 8.925,00 |
| Contenidors AE paper/cartró 1000L | Àrees Emergència | 175,00 | 51 | 8.925,00 |
| Contenidors AE Form 270L | Àrees Emergència | 50,00 | 51 | 2.550,00 |
| Tags RFIC per a contenidors 240/1000 | Àrees Emergència | 3,50 | 750 | 2.625,00 |
| Iglús vidre AE resta 3000L | Àrees Emergència | 600,00 | 17 | 10.200,00 |
| | | TOTAL | 24001 | 210.600,00 |
| | | TOTAL RECOLLIDA | INVERSIONS | 1.287.600 |

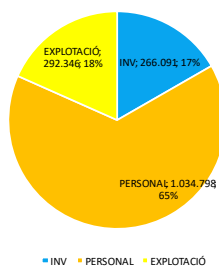
9.3.- Despeses d'exploració.

| Concepte | Cost/anyal |
|---------------------------------------|----------------|
| <i>Roba i eines</i> | <i>1680,00</i> |
| <i>Recanvis i consumibles camions</i> | <i>1250,00</i> |

| | |
|---|------------------|
| <i>Servei Manteniment Extern</i> | <i>35500,00</i> |
| <i>Combustible recollida</i> | <i>52416,00</i> |
| <i>Cost manteniment nau planta</i> | <i>26000,00</i> |
| <i>Assegurances i impostos</i> | <i>6500,00</i> |
| <i>COMUNICACIÓ (€/ANY)</i> | <i>2000,00</i> |
| <i>ALTRES, SUBMINISTRAMENTS (€/ANY)</i> | <i>4500,00</i> |
| <i>ESTRUCTURA (€/ANY)</i> | <i>9913,80</i> |
| <i>Altres DESPESES</i> | <i>12450,00</i> |
| TOTAL | 264259,00 |

9.4.- Costos totals del nou Servei (Contracte de serveis i estructura personal Consell Comarcal)

% DE DESPESA (AMB DG + B.I.)



| PARTIDA | ANY 1 |
|---------------------------|---|
| INVERSIÓ | 183.236 |
| PERSONAL | 687.560 |
| DESPESA EXPLOTACIÓ | 292,346 |
| TOTAL | 1.163.141 |
| DESPESES GENERALS | 69.788 |
| B.I. | 110.964 |
| IVA (10%) | 134.389 |
| TOTAL | 1.478.282 |
| % INVERSIÓ | 16% |
| | VALOR ESTIMAT PER 6 ANYS (IVA INCL.) |
| VALOR TOTAL DEL CONTRACTE | 9,244,326 |

COSTOS TOTAIS DEL SERVEI

Jordi Baucells Colomer

Llicenciat en Biologia, Enginyer Tècnic Agrícola

Gestió de Residus i Biodiversitat, SL.

Novembre de 2021