

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

ÍNDEX

ÍNDEX	2
ABREVIATURES.....	3
1. PREÀMBUL.....	4
2. ANTECEDENTS: FORMA ACTUAL DE PRESTACIÓ DEL SERVEI.....	6
3. MARC NORMATIU EN MATÈRIA DE GESTIÓ DE RESIDUS.....	10
3.1 Normativa europea	10
3.2 Normativa estatal.....	12
3.3 Normativa autonòmica	13
3.4 Competències dels ens locals en matèria de recollida de residus.....	13
4. JUSTIFICACIÓ SOCIAL	16
5. JUSTIFICACIÓ JURÍDICA.....	17
5.1 La gestió dels serveis públics	17
5.2 Consideracions prèvies	18
5.3 Models de gestió.....	18
6. JUSTIFICACIÓ TÈCNICA.....	29
7. JUSTIFICACIÓ ECONÒMICA.....	31
8. ANALISI COMPARATIVA DELS DIFERENTS MODELS DE GESTIÓ	33
8.1 Anàlisi comparativa de la gestió del servei en les formes de gestió directa i indirecta.	33
8.2 Estudi econòmic operatiu	34
8.3 Aspectes relatius a la gestió i organització del servei.....	38
9. ANÀLISI DAFO DEL SERVEI	41
10. PROCEDIMENT PER A L'ADOPCIÓ DE LA FORMA DE GESTIÓ DEL SERVEI PÚBLIC.....	43
10.1 Fonaments jurídics.....	43
10.2 Procediment a seguir si es canvia a la gestió indirecta del servei mitjançant contracte de servei.....	43
10.3 Procediment a seguir si es decideix prestar el servei amb gestió directa	45
11. IMPLICACIONS DEL CANVI DE MODALITAT	47
12. CONCLUSIONS.....	48

ABREVIATURES

LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.
TRRL	Reial Decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.
TRLMRLC	Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
TRLOCC	Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, que aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya.
TRLRHL	Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.
LEOPSF	Llei Orgànica 2/2012 de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera
TREBEP	Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
LCSP	Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.
ROAS	Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.
Directiva de residus	Directiva 2008/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre de 2008, sobre els residus i per la qual es deroguen determinades directives (Directiva Marc de Residus), modificada per la Directiva (UE) 2018/851, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2018, que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre els residus.
Directiva d'envasos	Directiva (UE) 2019/904 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juny de 2019, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient, modificada pel Reglament (UE) 2025/40 del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de desembre de 2024, sobre els envasos i residus d'envasos, per la que es modifiquen el Reglament (UE) 2019/1020 i la Directiva (UE) 2019/904 i es deroga la Directiva 94/62/CE.
LRSCCE	Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular.
RD d'envasos	Reial Decret 1055/2022, de 27 de desembre, d'envasos i residus d'envasos
TRLRR	Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus.
PROGREMIC	Programa de Gestió de Residus Municipals.
PRECAT20	Programa de Prevenció i Gestió de Residus i Recursos de Catalunya, aprovat pel RD 210/2018, de 6 d'abril (BOE núm. 92, de 16 d'abril).

1. PREÀMBUL

El marc legal vigent ha situat la gestió dels residus com una competència clau de les administracions públiques, especialment a nivell local.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya qualifica a la comarca un ens local amb personalitat jurídica pròpia formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals.

L'article 85 del TRLMRLC preveu que correspon a la comarca realitzar activitats i prestar serveis públics d'interès supramunicipal, i també assegurar l'establiment i la prestació adequada dels serveis municipals al territori de la comarca i exercir les competències municipals en els termes que estableix la Llei d'organització comarcal de Catalunya i la legislació de règim local.

Els articles 25 i 26 del TRLOCC, determinen que correspon al Consell Comarcal exercir les competències que li atribueixin les lleis sectorials del Parlament o les que li deleguin o li encarreguin de gestionar l'Administració de la Generalitat o els municipis. El Consell Comarcal vetllarà perquè, als municipis del seu àmbit territorial, es duguin a terme, amb nivells de qualitat homogenis, els serveis, les activitats i les prestacions que, d'acord amb la Llei municipal i de règim local de Catalunya, siguin de competència local. L'efectivitat de la prestació homogènia dels serveis i la realització de les activitats i les prestacions d'àmbit local es regeixen pels principis de subsidiarietat i cooperació locals, complementarietat, suplència, associació, partenariat i participació ciutadana, principis que s'han de concretar en el programa d'actuació comarcal.

El Consell Comarcal podrà establir i prestar un servei que incideixi en l'àmbit material sobre el qual els municipis tenen atribuïdes competències si està expressament previst en el programa d'actuació comarcal, d'acord amb els articles 164 i 167 del ROAS.

El Programa d'Actuació Comarcal del Consell Comarcal de l'Alt Camp per al període 2023-2027 aprovat definitivament en la sessió plenària de 24 d'abril de 2024 preveu, en l'àmbit del medi ambient, un conjunt d'actuacions de consolidació i millora dels serveis en matèria de residus. Concretament:

- Mantenir i millorar la recollida, transport i tractament dels residus municipals.
- Gestionar la planta de transferència de residus.
- Adaptar les actuacions del Consell Comarcal al PROGREMIC i a la legislació en matèria de residus vigents.

Aquestes actuacions estan clarament encaminades al compliment de la nova normativa que, en el moment d'aprovar-se aquest Pla d'Actuació Comarcal, estava definit pel PRECAT20 i la versió actualitzada del PROGREMIC, i a l'LRSECE.

L'article 51 del TRLRR disposa que correspon a la comarca la gestió dels residus municipals, en els supòsits de dispensa municipal del servei, de delegació dels municipis i d'assumpció d'aquest servei municipal per altres títols, d'acord amb la legislació de règim local. A més, ha establir, en el seu programa d'actuació, els mecanismes d'actuació necessaris a fi d'assegurar subsidiàriament la prestació adequada del servei municipal de recollida selectiva, de transport, de valorització i de disposició del rebuig dels residus municipals.

D'acord amb el marc legal exposat, el Consell Comarcal per delegació dels municipis de la comarca gestiona el servei de recollida de residus municipals.

La present memòria jurídica té per objecte l'anàlisi de les alternatives per a la gestió dels residus municipals per part del Consell Comarcal de l'Alt Camp, determinar la forma de gestió del servei comarcal de recollida de residus municipals i, si escau, la modificació de la forma actual de prestació del servei en els termes fixats als articles 164 i següents del ROAS, i les necessitats dels municipis als quals es presta serveis, a fi d'adequar el servei a les obligacions legals i ambientals, inclosos els objectius ambientals, establerts per la normativa europea, estatal i autonòmica, i garantir l'eficiència en la prestació del servei.

L'anàlisi realitzada inclou no només qüestions econòmiques relatives a la gestió del servei, sinó també jurídiques, tècniques i de tipus social, aspectes que hauran de ser tinguts en compte per part del Consell Comarcal de l'Alt Camp en la presa de decisions.



En concret, s'abordaran els fonaments jurídics imprescindibles a l'hora de determinar la forma de gestió més sostenible i eficient per al servei de gestió de residus comarcals.

El servei s'analitzarà també des d'un punt de vista econòmic, de cara a avaluar la seva gestió i el seu diagnòstic econòmic.

Per això, s'elaborarà el corresponent model econòmic financer de gestió com a eina que permet analitzar els diferents escenaris econòmics contemplats. A partir d'aquest model s'estudiarà l'escenari econòmic financer que garanteixi la sostenibilitat del servei per a les diferents alternatives de gestió.

2. ANTECEDENTS: FORMA ACTUAL DE PRESTACIÓ DEL SERVEI

El Ple del Consell Comarcal de l'Alt Camp, en la sessió de 26 de novembre de 2008, va acordar la constitució de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals, com a organització especial sense personalitat jurídica, per a la gestió i prestació, de manera unificada, de serveis i activitats d'interès comú en matèria mediambiental als municipis de la comarca de l'Alt Camp, les normes reguladores de l'organisme esmentat i la relació de béns a adscriure-hi

El Consell Comarcal de l'Alt Camp presta per delegació dels municipis de la comarca el servei de recollida de residus municipals, de forma directa mitjançant l'Organisme Especial de Recollida de Residus Municipals. Els ajuntaments receptors del servei participen en els òrgans de govern de l'Organisme Especial.

Els resultats de recollida selectiva de l'any 2024 publicats oficialment a l'Agència de residus de Catalunya (<https://estadistiques.arc.cat/ARC/>), mostren que la comarca de l'Alt Camp encara es troba en nivells molt inferiors als requerits per la Unió Europea. El servei actual, amb els recursos humans i materials que disposa, no està aconseguint uns nivells de selecció mínims, i aquesta és la principal causa de la que es deriva la necessitat de reformar i modernitzar el servei de recollida selectiva.

L'any 2021 es va presentar a l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals la diagnosi sobre la situació de la recollida de residus per identificar les àrees de millora. Les dades de recollida selectiva oficials de l'any 2021 ja demostraven que la comarca de l'Alt Camp (exceptuant Valls), no arribava al 43% de recollida selectiva. En la mateixa sessió es va posar en evidència les mancances del servei que es prestava en aquelles dates, les quals es són reproduïbles al servei actual:

- ✓ Servei poc professionalitzat, falta d'agilitat en la gestió comarcal del servei.
- ✓ Necessitat de donar compliment al procediment administratiu que suposa el servei directe, genera dificultats en la gestió del servei.
- ✓ L'obligació de realitzar una gestió eficient dels recursos; no es disposa de recursos suficients per gestionar les diferents contractacions requerides.
- ✓ La gestió de recursos humans és molt complexa i poc eficient, no permet valorar i/o incentivar les pràctiques més responsables i compromeses, i penalitzar les que no ho són.
- ✓ L'explotació del servei és poc eficient.

El Consell d'Administració de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals en data 2 de desembre de 2021 va acordar sol·licitar al Ple del Consell Comarcal de l'Alt Camp que realitzi els tràmits oportuns per iniciar l'expedient per revisar i, si escau, modificar la forma de prestació del servei de recollida de residus als municipis de la comarca, per tal de complir amb els objectius fixats a les Directives de la UE, el programa de residus i recursos de l'Agència de Residus de Catalunya PRECAT20 i, conseqüentment, millorar-ne la seva prestació.

El Ple del Consell Comarcal en la sessió ordinària celebrada en data 22 de març de 2022 va acordar iniciar l'expedient administratiu per canviar la modalitat de gestió del servei públic de recollida de residus municipals. Si bé l'expedient no va tenir continuïtat.

En la sessió núm. 1/2024 del Consell d'Administració de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals, que va tenir lloc el 20 de maig de 2024, es va presentar la proposta actualitzada de la millora del servei de recollida de residus municipals. I en la sessió extraordinària i urgent núm. 2/2024, d'1 de juliol de 2024, es va acordar per 6 vots a favor, 1 vot en contra i 2 abstencions, ratificar l'acord adoptat pel Consell d'Administració de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals en la sessió núm. 5/2021, de data 2 de desembre de 2021, i conseqüentment sol·licitar al Ple del Consell Comarcal de l'Alt Camp que doni continuïtat als tràmits oportuns per modificar la forma de prestació del servei de recollida de residus als municipis de la comarca que es presta a través de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals, amb el suport de les intervencions registrades a les actes de l'Assemblea General de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals i la resta de documentació que consta a l'expedient i els informes que eventualment es puguin encarregar. La forma de gestió ha de possibilitar el compliment dels objectius fixats a les Directives de la UE, la legislació bàsica estatal i el programa de residus i recursos de l'Agència de Residus de Catalunya PRECAT20.

El Ple del Consell Comarcal en la sessió ordinària celebrada en data 24 de juliol de 2024 va acordar donar continuïtat als acords adoptat en la sessió Plenària de 22 de març de 2022 d'incoació de l'expedient administratiu per canviar la modalitat de gestió del servei públic de recollida de residus municipals.

Els municipis que han delegat la competència en matèria de gestió de residus són els següents:

Municipi	Acord de delegació municipal	Acord acceptació per part del Consell Comarcal de l'Alt Camp
Aiguamúrcia	26/03/2009	29/07/2009
Alió	28/01/2009	29/07/2009
Bràfim	21/07/2009	29/07/2009
Cabra del Camp	13/05/2009	29/07/2009
Figuerola del Camp	28/02/2009	29/07/2009
Els Garidells	03/03/2009	29/07/2009
El Milà	03/02/2009	29/07/2009
La Masó	30/05/2009	29/07/2009
Montferri	7/06/2016	13/07/2016
Mont-ral	11/02/2009	29/07/2009
Nulles	14/07/2009	29/07/2009
El Pla de Santa Maria	30/04/2009 4/11/2010	29/07/2009
El Pont d'Armentera	01/04/2009	29/07/2009
Puigpelat	02/03/2009	29/07/2009
Querol	05/02/2009	29/07/2009
La Riba	12/03/2009	29/07/2009
La Riba	20/12/2018	27/12/2018
Rodonyà	08/06/2009	29/07/2009
El Rourell	27/07/2009	29/07/2009
Vilabella	31/03/2009	29/07/2009
Vila-rodona	15/04/2024	24/07/2024

Àmbit de la delegació: la recollida, el transport, l'emmagatzematge, la valoració, el tractament i la disposició dels residus municipals d'origen domèstic i d'origen comercial (únicament en el cas que els establiments comercials s'hagin acollit als sistema de recollida i gestió de l'Ajuntament) assimilables als municipals, així com la funció inspectora que es deriva de la normativa sectorial en matèria de residus.

Les dades determinen que la situació actual no ha variat respecte la que va motivar els acords adoptats. Els resultats de recollida selectiva bruta corresponents a l'any 2024, expressats en la taula següent (dades obtingudes a la pàgina web oficial de l'Agència de Residus de Catalunya <https://estadistiques.arc.cat/ARC/>), a la columna de color blau, és de mitjana del 47,4% sobre el total de residus municipals recollits. Aquests resultats, són extremadament dolents en municipis que no arriben al 30%, i d'altres, on es realitza la recollida porta a porta de fa molts anys, com al Pont d'Armentera o La Masó, on es supera el 70% de recollida selectiva bruta. De totes maneres el conjunt de les dades evidencien que no es compleixen els requeriments del PRECAT20 ni de l'LRSECE a nivell de tots els municipis inclosos en el servei.

Municipi (Dades ARC, 2024)	Autocompostatge	Matèria orgànica	Poda i jardineria	Paper i cartró	Vidre	Envasos lleugers	VOL	RAEE	Ferralla	Olis vegetals	Tèxtil	Residus en petites quantitats (RPQ)	Altres recollides selectives	Total Recollida Selectiva	R.S. / R.M. % total	Kg / hab / any total ¹
AIGUAMÚRCIA	0,00	53,22	0,35	28,20	37,91	27,59	26,95	3,42	0,10	0,20	3,05	0,11	0,46	181,56	33,03	188,14
ALIÓ	0,00	36,77	0,00	8,46	9,70	14,85	9,23	1,56	0,30	0,01	2,04	0,01	0,10	83,03	55,17	164,08
BRÀFIM	0,00	44,97	0,00	14,71	20,91	13,32	14,91	2,51	0,22	0,01	2,83	0,00	0,12	114,51	47,17	164,29
CABRA DEL CAMP	0,00	38,75	67,35	23,52	32,28	30,29	41,66	10,41	0,00	0,15	0,01	1,79	1,99	248,21	37,19	187,33
FIGUEROLA DEL CAMP	0,00	26,07	0,00	12,94	12,31	13,27	10,36	1,23	0,02	0,02	0,01	0,00	0,09	76,32	54,43	220,57
GARIDELLS, ELS	0,00	15,89	0,00	3,62	5,11	7,60	2,40	0,91	0,00	0,01	0,00	0,02	0,06	35,62	63,20	174,63
MASÓ, LA	0,00	36,29	0,07	3,48	6,11	5,87	6,40	1,25	0,38	0,05	1,83	0,06	0,10	61,90	78,80	214,92
MILÀ, EL	0,00	14,35	0,07	3,16	2,30	4,64	3,32	0,77	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	28,67	45,24	145,54
MONT-RAL	0,00	5,57	0,00	4,12	5,21	4,50	5,47	0,63	0,07	0,00	0,00	0,00	0,04	25,60	39,97	138,39
MONTFERRI	0,00	23,09	17,90	9,47	11,10	16,57	21,80	1,45	0,09	0,00	1,00	0,00	0,10	102,57	36,66	216,84
NULLES	0,00	37,09	0,24	7,21	14,20	15,01	10,83	2,15	0,27	0,03	1,97	0,04	0,21	89,26	41,21	160,25
PLA DE SANTA MARIA, EL	12,20	101,32	59,14	62,46	52,52	68,23	291,13	14,56	0,00	0,00	2,30	2,00	4,68	670,54	60,57	280,44
PONT D'ARMENTERA, EL	0,00	58,32	2,66	18,50	10,62	22,84	22,36	2,19	0,45	0,01	0,00	0,04	0,17	138,17	79,10	277,44
PUIGPELAT	0,00	56,41	0,07	20,77	17,80	19,13	47,96	4,36	0,69	0,55	0,01	0,13	0,23	168,11	34,59	139,16
QUEROL	0,00	42,75	0,00	20,38	23,00	30,69	34,00	1,82	0,00	0,00	0,24	0,00	0,09	152,96	35,52	257,08
RIBA, LA	0,00	20,12	11,46	12,94	18,31	23,26	9,89	1,77	0,19	0,12	0,00	0,00	0,96	99,02	69,20	174,32
RODONYÀ	0,00	33,31	0,00	12,19	21,60	14,53	45,68	1,60	0,03	0,00	0,00	0,03	0,33	129,29	36,66	247,69
ROURELL, EL	0,00	22,04	0,58	10,92	6,21	9,70	8,75	1,88	0,26	0,02	2,51	0,07	0,15	63,09	43,30	156,56
VILABELLA	0,00	46,62	0,06	10,12	10,31	12,26	17,98	2,38	0,33	0,13	0,01	0,06	0,22	100,47	40,52	138,58
VILA-RODONA	0,90	126,63	0,00	36,38	23,78	36,78	38,26	4,33	0,02	0,53	4,69	0,00	0,65	272,95	64,22	197,93

¹ Dades de població de l'any 2024 segons l'Agència de Residus de Catalunya <https://estadistiques.arc.cat/ARC/>.

Municipi	Suma Fracció Resta	F.R. / R.M. %	Generació Residus Municipal Totals	Kg / hab / dia	Kg / hab / any
AIGUAMÚRCIA	368,05	66,97	549,61	1,56	569,54
ALIÓ	67,47	44,83	150,50	0,81	297,42
BRÀFIM	128,23	52,83	242,74	0,95	348,27
CABRA DEL CAMP	419,24	62,81	667,45	1,38	503,73
FIGUEROA DEL CAMP	63,90	45,57	140,22	1,11	405,26
GARIDELLS, ELS	20,74	36,80	56,36	0,76	276,29
MASÓ, LA	16,65	21,20	78,55	0,75	272,73
MILÀ, EL	34,70	54,76	63,37	0,88	321,68
MONT-RAL	38,45	60,03	64,05	0,95	346,23
MONTFERRI	177,23	63,34	279,80	1,62	591,54
NULLES	127,32	58,79	216,58	1,07	388,83
PLA DE SANTA MARIA, EL	436,54	39,43	1.107,08	1,27	463,02
PONT D'ARMENTERA, EL	36,50	20,90	174,67	0,96	350,73
PUIGPELAT	317,86	65,41	485,97	1,10	402,29
QUEROL	277,64	64,48	430,60	1,98	723,70
RIBA, LA	44,08	30,80	143,10	0,69	251,93
RODONYÀ	223,40	63,34	352,69	1,85	675,66
ROURELL, EL	82,62	56,70	145,71	0,99	361,57
VILA-RODONA	152,04	35,78	424,99	0,84	308,18
VILABELLA	147,46	59,48	247,93	0,94	341,98

L'entorn legal, tan a nivell estatal com autonòmic, ha canviat en els últims anys, degut principalment a l'aparició de normativa en compliment de la Directiva de residus. L'LRSEEC ha marcat el desenvolupament d'aquesta directiva i també la futura llei catalana de residus (en avançat estat de redacció i aprovació). Resumint el nou entorn legal marca percentatges de recollida mínims de residus a assolir abans de l'any 2026, concretament el 60%, en el cas dels residus municipals en l'entorn que ens aplica. Aquests percentatges s'hauran d'assolir de forma clara a nivell de municipis o grups de municipis, i en el cas de no assolir-se s'hauran d'aplicar sistemes com devolució i retorn (SDR) en el cas dels envasos, que podrien canviar de forma total el panorama de planificació gestió de residus municipals. L'LRSEEC també obliga clarament, a partir de l'abril del 2025, a assolir un equilibri de despeses i ingressos en el balanç fiscal de la taxa de residus, i que el contribuent (el generador del residu), pagui la totalitat del cost de la planificació, disposició, recollida, transport i tractament, així com de 'estructura administrativa i d'inspecció associada.

El nou RD d'envasos que transposa la Directiva 2018/852 estableix també nivells mínims de separació i reciclatge d'envasos lleugers directament associats als residus municipals, i unes importants exigències als envasos industrials, que els diferents sectors productius hauran d'assolir.

3. MARC NORMATIU EN MATÈRIA DE GESTIÓ DE RESIDUS

3.1 Normativa europea

Directiva 2008/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre de 2008, sobre els residus i per la qual es deroguen determinades directives (Directiva Marc de Residus), modificada per la Directiva (UE) 2018/851, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2018, que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre els residus (Introdueix nous requisits i més restriccions sobre la recollida separada).

La Directiva estableix els principis bàsics de la gestió de residus:

- El principi de jerarquia en la gestió de residus, el que suposa prioritzar les polítiques públiques segons l'ordre següent:
 - Prevenció
 - Preparació per a la reutilització
 - Reciclatge
 - Altres formes de valorització, inclosa la valorització energètica
 - Eliminació (abocament, incineració sense recuperació energètica)
- Economia circular: Integració de principis circulars en la gestió local: prevenció, reutilització, serveis de reutilització locals, etc.
- El principi de “qui contamina paga”.
- La responsabilitat ampliada del productor.
- Obliga als estats membres a adoptar mesures per garantir la recollida separada de residus, en especial de paper, metalls, plàstics i vidre i els bioresidus; i abans de l'1 de gener de 2025 el tèxtil i els residus domèstics perillosos.
- Fixa els objectius de preparació per a la reutilització i reciclatge:
 - 2025: mínim del 55% en pes dels residus municipals generats.
 - 2030: mínim del 60% en pes dels residus municipals generats.
 - 2035: mínim del 65% en pes dels residus municipals generats.
- Reducció de l'abocament: com a màxim el 10% dels residus municipals podran anar a l'abocador l'any 2035.

Els aspectes més rellevants de la directiva, quant a efectes pràctics en els serveis públics de recollida i tractament de residus, afecten a la fracció orgànica (bioresidus), i els envasos lleugers. També en matèria d'acceptació de la fracció resta als abocadors, el límit del 10% l'any 2035, marcarà un abans i un després en la gestió de residus municipals, ja que si només es pot aportar a l'abocador per llei un 10% de les deixalles, els sistemes hauran de ser molt més eficients que els actuals.

ENVASOS

Directiva (UE) 2019/904 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juny de 2019, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient, modificada pel Reglament (UE) 2025/40 del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de desembre de 2024, sobre els envasos i residus d'envasos, per la que es modifiquen el Reglament (UE) 2019/1020 i la Directiva (UE) 2019/904 i es deroga la Directiva 94/62/CE.

Objectius específic fixats per la Directiva d'envasos:

RECOLLIDA DE RESIDUS D'ENVASOS

- recollida selectiva del 77% per a ampolles de plàstic per al 2025
- augmentant fins al 90% per al 2029, incorporant un 25% de plàstic reciclat en ampolles de begudes PET a partir del 2025 i un 30% en totes les ampolles de begudes de plàstic a partir del 2030
- sistema de recollida obligatòria d'envasos abans de l'1 de gener de 2029 (art. 49).

PREVENCIÓ DE RESIDUS D'ENVASOS:

Reducció dels envasos generats per càpita respecte els índexs de 2018:

- com a mínim en un 5 % d'aquí al 2030;
- com a mínim en un 10 % d'aquí al 2035;
- com a mínim en un 15 % d'aquí al 2040.

L'apartat 2 de l'art. 43 preveu que la Comissió establirà abans del 12/02/2027 un factor de correcció que tingui en compte el turisme. I l'apartat quart permet que es mantinguin els sistemes separats per a la gestió del residus d'envasos domèstics i dels residus d'envasos industrials i comercials.

SISTEMA DE DIPÒSIT, DEVOLUCIÓ I RETORN

L'1 de gener de 2029, s'ha de garantir la recollida separada de com a mínim el 90 % en pes, per any, dels formats d'envasos comercialitzats per primera vegada respecte les:

- botelles de plàstic d'un sol ús per a begudes amb una capacitat de fins a 3 litres;
- recipients de metall d'un sol ús per a begudes amb una capacitat de fins a 3 litres.

RECICLATGE de residus d'envasos generats, objectius a complir

A 31/12/2025 65% del pes de tots els residus d'envasos generats
A 31/12/2030 70% del pes de tots els residus d'envasos generats

Objectius específics dels materials continguts en els residus d'envasos

Material	31/12/2025	21/12/2030
Plàstic	50%	55%
Fusta	25%	30%
Metalls ferrosos	70%	80%
Alumini	50%	60%
Vidre	70%	75%
Paper i cartró	75%	85%

ALTRES PREVISIONS:

- Es preveu la possibilitat d'utilitzar instruments econòmics per tal d'assolir els objectius esmentats
- Prohibició de la incineració i el dipòsit en abocadors amb excepcions respecte els residus d'envasos recollits per separats que no puguin ser reciclats.
- Els residus d'envasos no recollits de manera separada s'han de classificar abans de l'operació d'eliminació o recuperació d'energia

Els requeriments establerts per als abocadors, limiten les aportacions de fracció resta en dipòsit controlat (en abocador), a un màxim del 10% residus municipals al 2030. Aquest requeriment, està en vies d'aprovació a través d'un nou Decret d'abocadors, que canviarà tot el panorama de la gestió dels residu municipals.

Pacte Verd Europeu (European Green Deal) i el Pla d'Acció per a l'Economia Circular (2020): reforcen el compromís amb la reducció de residus i la reutilització, i promouen sistemes locals més sostenibles, com són, l'establiment de zones de zero residus, serveis de recollida porta a porta, sistemes de pagament per generació (PxG), i incentius a la ciutadania.

3.2 Normativa estatal

Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular transposa la Directiva marc de residus i fixa objectius nacionals de preparació per a la reutilització i reciclatge de residus municipals.

Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic.

RD d'envasos

Planificació i execució

- Estratègia espanyola d'economia circular 2030
- Programa Estatal de Prevenció de Residuos 2014 2020
- Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2016-2022)
- Plan Estatal de Inspección de Traslados Transfronterizos de Residuos 2017-2019
- Plan Nacional Integral de Residuos de España (PNIR)

Aspectes normatius més rellevants:

- Determina les obligacions dels ens locals com a entitats responsables de la gestió dels residus municipals, específicament preveu la recollida separada dels residus sense que es puguin barrejar amb altres residus o materials amb propietats diferents. Concretament la recollida separada de la fracció orgànica i abans de l'1 de gener de 2025 dels bioresidus, tèxtils, olis de cuina usats, residus domèstics perillosos i voluminosos

Cal destacar en aquest àmbit que Catalunya, i concretament en aplicació de la normativa catalana en matèria de residus, ja té implantada la recollida de la fracció orgànica a més del 95% de la seva població, i només queden municipis aïllats o amb situacions específiques, i que properament ho implantaran. En aquest cas la diferència envers la resta de l'estat és molt significativa.

- Manté els mateixos objectius de preparació per a la reutilització i reciclatge que els establerts en la normativa europea:

2025: mínim del 55% en pes dels residus municipals generats. 5% preparació per reutilització de residus tèxtils, RAEE, mobles i altres residus susceptibles de reutilització.

2030: mínim del 60% en pes dels residus municipals generats.

2035: mínim del 65% en pes dels residus municipals generats.

- S'impulsa els instruments econòmics, específicament el pagament per generació (PxG) com a sistema que grava en funció de la quantitat i tipologia de residus generats i possibilita l'aplicació de recàrrecs ambientals o bonificacions fiscals segons comportament ambiental.

En aquest sentit, la nova normativa estableix específicament que el sistema de recollida ha de poder identificar el productor del residus, i ha d'estar preparat per a l'aplicació de la fiscalitat diferenciada, és a dir, un sistema de pagament per participació o pagament per generació (PxG), però no n'estableix terminis obligatoris concrets.

- Prevenció. Estableix el calendari de reducció de residus del 13% el 2025 i del 15% el 2030 respecte els generals el 2010 (art. 11. Objectius de prevenció de residus)

- Promou els sistemes de reutilització municipals (roba, mobles, aparells elèctrics, etc.)

- Altres mesures rellevants: Incorporació d'exigències de contractació pública verda en els plecs de condicions i la prohibició de determinats plàstics d'un sol ús (amb excepcions regulades). A nivell social hi ha una disposició específica que resulta molt rellevant, i és la obligatorietat que almenys el 50% de les fraccions oli, tèxtil o voluminosos, estigui gestionats directament per Centres Especials de Treball o Empreses d'Inserció. Aquest requeriment, assegura al tercer sector que formarà part dels serveis públics d'aquestes fraccions, que es consideren les fraccions més adaptables a treballs realitzats per aquestes empreses socials.

3.3 Normativa autonòmica

Decret legislatiu 1/2009, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de residus

Adapta i amplia les obligacions de la Llei estatal, i estableix objectius propis, entre d'altres:

- Promoció de sistemes de recollida porta a porta i contenidors intel·ligents.
- Reducció del percentatge de residus destinats a l'abocador.
- Foment de la prevenció i reutilització.

Cal tenir en compte que el Decret 1/2009, és aplicable amb

El TRLRR ha estat clarament superat per l'LRSEEC, per tant únicament serà d'aplicació els preceptes compatibles amb la normativa bàsica.

Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic. L'article 22 regula els objectius a assolir per les mesures adoptades en matèria de residus, en l'àmbit de planificació i execució.

Pla territorial sectorial d'infraestructures de gestió de residus municipals de Catalunya.

Estableix el mapa d'infraestructures de gestió que es construïran i les que existeixen a Catalunya, amb la planificació de les reformes i modernitzacions, per a complir amb els requeriments de la directiva de residus.

Programa de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya (PRECAT20), aprovat per RD 210/2018, de 6 d'abril, Defineix el model de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya, estableix els objectius i programa les actuacions i els instruments necessaris per a l'assoliment d'aquests objectius. Els objectius fixats per al 2020 són:

60% recollida selectiva dels residus municipals

55% pes de residus domèstics i comercials destinats a preparació per a la reutilització i el reciclatge per a les fraccions paper, metalls, vidre, plàstic, bio residus i altres fraccions reciclables.

Les polítiques locals en matèria de residus s'han d'alinejar al PRECAT20

El PRECAT20, és un instrument que, tot i estar actualment encara vigent, ha estat superat clarament pels requeriments de l'LRSEEC i, actualment, pendent de ser renovat amb la nova planificació dels residus municipals a Catalunya.

Marc estratègic de mitigació i adaptació del canvi climàtic (Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic 2021-2030).

3.4 Competències dels ens locals en matèria de recollida de residus

Després de la reducció de competències que va realitzar la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, les activitats que són considerades de competència municipal en l'LRBRL són les contemplades en l'article 25 reformat i, en l'àmbit de la recollida de residus, les següents:

b) medi ambient urbà: en particular, parcs i jardins públics, gestió dels residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica en les zones urbanes

La recollida de residus és un servei essencial reservat als ens locals per l'article 86.3 de l'LRBRL, i a la vegada, d'acord amb el que disposa l'article 26.1 de l'esmentada llei és un servei mínim de caràcter obligatori que han de prestar tots els municipis de manera independent o associats. En termes similars es recull als articles 66.3 i 67 del TRLMRLC.

La recollida de residus està vinculat de forma estreta amb la salubritat pública que ha de garantir el municipi com a competència pròpia.

S'entén per residu qualsevol substància o objecte que el seu posseïdor rebutgi o tingui la intenció o l'obligació de rebutjar (art. 2.a) de l'LRSEEC. Els residus de competència municipal són els residus gestionats per entitats locals, d'acord amb el que estableix l'article 12.5 de la mateixa llei, que determina que els municipis, de manera

independent o associada, i com a servei obligatori, en tot el seu àmbit territorial, han de dur a terme la recollida, el transport i el tractament dels residus domèstics.

Tenen la consideració de residu domèstic (art. 2.at) de l'LRSECE:

- Els residus perillosos o no perillosos generats a les llars com a conseqüència de les activitats domèstiques. Es consideren també residus domèstics els similars en composició i quantitat als anteriors generats en serveis i indústries, que no es generin com a conseqüència de l'activitat pròpia del servei o indústria.
- Els residus que es generen a les llars de, entre d'altres, olis de cuina usats, aparells elèctrics i electrònics, tèxtil, piles, acumuladors, mobles, béns i matalassos, així com els residus i la runa procedents d'obres menors de construcció i reparació domiciliària.
- Els residus procedents de la neteja de vies públiques, zones verdes, àrees recreatives i platges, els animals domèstics morts i els vehicles abandonats.

Els residus comercials són els residus generats per l'activitat pròpia del comerç, a l'engròs i al detall, dels serveis de restauració i bars, de les oficines i dels mercats, així com de la resta del sector serveis (art. 2.aq) de l'LRSECE).

Finalment els residus municipals (art. 2.av) de l'LRSECE són:

1r. Els residus mesclats i els residus recollits de manera separada d'origen domèstic, inclosos paper i cartró, vidre, metalls, plàstics, bioresidus, fusta, tèxtils, envasos, residus d'aparells elèctrics i electrònics, residus de piles i acumuladors, residus perillosos de la llar i residus voluminosos, inclosos els matalassos i els mobles,

2n. els residus mesclats i els residus recollits de manera separada procedents d'altres fonts, quan aquests residus siguin similars en naturalesa i composició als residus d'origen domèstic.

Els residus municipals no comprenen els residus procedents de la producció, l'agricultura, la silvicultura, la pesca, les fosses sèptiques i la xarxa de clavegueram i de plantes de tractament d'aigües residuals, inclosos els llots de depuradora, els vehicles al final de la seva vida útil ni els residus de construcció i demolició.

Aquesta definició s'introdueix a l'efecte de determinar l'àmbit d'aplicació dels objectius en matèria de preparació per a la reutilització i de reciclatge i les seves normes de càlcul que estableix aquesta Llei i s'entén sense perjudici de la distribució de responsabilitats per a la gestió de residus entre els agents públics i privats a la llum de la distribució de competències que estableix l'article 12.5 de l'LRSECE.

En l'àmbit estatal, l'LRSECE estableix en el seu article 12:

“La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.”

En l'àmbit autonòmic, la competència local en la gestió dels residus municipals està recollida a l'art. 42 del TRLRR com a competència municipal pròpia que inclou, com a mínim, el servei de recollida selectiva, de transport, de valorització i de disposició del rebuig dels residus municipals:

“L'article 42 del Text Refós de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (TRLRR) estableix que la gestió dels residus municipals és una competència pròpia del municipi. A més, l'article determina que el municipi, ja sigui de manera individual o associada, ha de prestar, com a mínim, el servei de recollida selectiva, transport, valorització i eliminació dels residus municipals. “

L'art. 12.5 de l'LRSECE igualment disposa amb caràcter preceptiu que els municipis han de disposar d'una xarxa de recollida suficient (deixalleries, punts de lliurament alternatius). Els municipis de més de 5000 habitants, a més han d'aprovar programes de prevenció i gestió de residus de la seva competència i finalment els atorga la potestat de vigilància i inspecció i potestat sancionadora.

Amb caràcter potestatiu l'LRSECE preveu que els municipis poden:

- Elaborar estratègies d'economia circular, programes de prevenció, programes de gestió de residus de la seva competència (per als inferiors a 5000 habitants).

- Gestionar residus comercials no perillosos i domèstics generats a indústries, d'acord amb les seves ordenances.
- Gestionar residus perillosos domèstics o residus amb característiques de difícil gestió, fins i tot, a través de les ordenances poden obligar als posseïdors a adoptar mesures per reduir característiques o dipòsit en forma i llocs adequats.

Per tant, atenent a la normativa analitzada, el servei de recollida de residus ha de contemplar amb caràcter obligatori els següents ítems que els ens locals tenen la responsabilitat jurídica directa de garantir:

- L'assoliment dels objectius quantitius de recollida selectiva i reciclatge.
- La implementació de sistemes específics de recollida per fraccions obligatòries abans de les dates límit.
- Establir mecanismes de control (caracteritzacions periòdiques i reducció d'impropis per a cada flux de recollida separada).
- La revisió, si s'escau, dels contractes de gestió de residus per adaptar-los a aquests objectius (tant pel que fa a mitjans, com a resultats i sistemes de control).
- La modificació de les ordenances fiscals per introduir sistemes de tarifació ambiental i pagament per generació de residus.
- L'adequació dels serveis a la nova realitat normativa, amb criteris de transparència, eficiència, sostenibilitat i participació.
- Remetre anualment a l'Agència de Residus de Catalunya un informe sobre la gestió dels residus.
- Reportar tota la informació requerida per l'Agència de Residus de Catalunya sobre la gestió dels residus municipals, a través del sistema informàtic SDR, establert per a aquesta finalitat.

4. JUSTIFICACIÓ SOCIAL

El servei públic és una de les activitats que realitzen els poders públics per satisfer les demandes, preferències, expectatives i necessitats públiques, però és evident que els problemes públics no poden ser directament abordats pels poders públics, i tampoc que els serveis públics que s'implementin per solucionar-los siguin prestats únicament per la pròpia administració amb els seus mitjans.

Davant de l'augment de la demanda social de les infraestructures i equipaments públics, es produeix un desfasament entre l'esforç organitzatiu i l'esforç inversor. D'una banda, hi ha les necessitats demandades pels ciutadans en matèria d'infraestructures i de serveis públics i per l'altra, hi ha l'esforç inversor que requereixen aquestes actuacions, ja que hi ha fortes restriccions pressupostàries per limitar el nivell d'endeutament dels ens locals, que condicionen la possibilitat de finançament dels projectes.

Aquestes circumstàncies han fet passar a un primer pla tots els problemes de gestió dels serveis públics, gestió que ha de realitzar-se sota el principi de ple sotmetiment a la Llei i al Dret que imposa la Constitució, però en el què cobra una molt especial rellevància l'eficàcia.

Factors com l'evolució demogràfica, els canvis normatius, l'augment del volum i tipologia de residus a tractar, els nous criteris de sostenibilitat mediambiental que tenen com objectiu maximitzar el reciclatge de residus, minimitzar la seva generació, incentivar l'economia circular i disposar d'un entorn urbà de qualitat augmentant la sostenibilitat del servei, fan que es posi en evidència la necessitat de plantejar-se la modalitat de la forma de gestió

La sostenibilitat social del sistema de gestió de residus, es presenta com un dels objectius prioritaris de la comarca, a grans trets, pot ser definida com el comportament ètic d'un sistema de gestió de residus cap a la societat, amb la implicació activa de tota la societat.

El model de gestió de recollida de residus municipals que es vol implantar pretén assolir els objectius següents:

- L'acceptació social; el sistema de gestió de residus ha de ser acceptat per la majoria de la població.
- Equitat social; els beneficis i detriments del sistema de gestió de residus han de ser equitatius a la seva producció.
- Funció social; donar un servei a la població imprescindible, amb un servei que s'ajusti a les necessitats dels veïns i veïnes del municipi.

A nivell de valor afegit social a la gestió dels residus, cal esmentar la disposició adicional dinovena de l'LRSECC: **"Disposició adicional decimonovena.** Contratos reservados en la gestión de residuos textiles.

1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados."

5. JUSTIFICACIÓ JURÍDICA

En el present apartat s'abordaran els fonaments jurídics imprescindibles a l'hora de determinar la forma de gestió més sostenible i eficient per la prestació del servei de recollida de residus municipals per part del Consell Comarcal de l'Alt Camp.

5.1 La gestió dels serveis públics

La gestió de serveis públics és l'activitat que té com a objectiu desenvolupar, per part de les Administracions Locals una activitat pròpia de les seves competències, establerta per les Lleis que li siguin d'aplicació.

En aquest sentit el paràgraf 1er de l'article 85 de l'LRBRL es molt clar al indicar que "són serveis locals els que realitzen les entitats locals en el exercici de les seves competències". L'apartat 1 de l'art. 25 de l'LRBRL determina que "El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en el àmbit de les seves competències, pot promoure activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal en els termes previstos en el present article." I el segon apartat del mateix article identifica la gestió dels residus sòlids urbans com una competència pròpia dels municipis en els termes fixats per la legislació de l'Estat i autonòmica.

Com s'observa, conceptualment "la gestió dels residus sòlids urbans" és un servei de "Medi ambient urbà", essent, com s'ha indicat anteriorment un servei de prestació obligatòria d'acord amb allò establert en l'article 26 de l'LRBRL que en el seu paràgraf 1er indica «els municipis hauran de prestar, en tot cas, els serveis següents: "a) En tots els municipis: Enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques."»

D'acord amb allò que preveu l'article 85.2 de l'LRBRL, els serveis públics de competència local s'han de gestionar de la forma més sostenible i eficient, bé sigui per gestió directa en les seves diferents formes o bé sigui per gestió indirecta.

Les formes de gestió directa són:

- a) Gestió per la pròpia Entitat Local
- b) Organisme Autònom local
- c) Entitat pública empresarial local
- d) Societat mercantil local, el capital social de la qual sigui de titularitat pública

Només es podrà fer ús de les formes previstes a les lletres c) (Entitat pública empresarial local) i d) (Societat mercantil local, el capital de la qual sigui de titularitat pública) quan quedi acreditat mitjançant memòria justificativa elaborada a l'efecte que resulten més sostenibles i eficients que les formes disposades a les lletres a) (gestió per la pròpia entitat local) i b) (organisme autònom local), per la qual cosa s'hauran de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i de recuperació de la inversió. A més, haurà de constar a l'expedient la memòria justificativa de l'assessorament rebut que s'elevà al ple per a la seva aprovació on s'hi inclouran els informes sobre el cost del servei, així com, el suport tècnic rebut, que hauran de ser publicitats. A aquests efectes, es sol·licitarà informe de l'interventor local qui valorarà la sostenibilitat financera de les propostes plantejades, de conformitat amb el previst en l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Les formes de gestió indirecta són les revistes per al contracte de gestió de serveis públics en l'LCSP.

En termes similars, l'article 249 del TRLMC preveu que l'elecció de la forma concreta de prestació dels serveis públics s'integra dins la potestat d'autoorganització de cada en local titular del servei, partint de la premissa que aquest hauran de gestionar-se de la forma més sostenible i eficient, tal i com ja ha afirmat el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (entre altres les resolucions 198/2023, 185/2022, 197/2021, 199/2021, 200/2021 i 203/2021). Si bé tal i com ja s'ha avançat aquesta potestat discrecional està limitada, per una banda, per l'exigència de què l'elecció es basi en criteris de sostenibilitat i eficiència i, per l'altra, pel compliment de les condicions definides a l'article 85 de l'LRBRL.

La forma de gestió que s'utilitzi haurà de tenir en compte allò disposat en el TREBEP, en el que respecta a l'exercici de funcions que corresponguin en exclusiva a funcionaris públics.

En tot cas, la determinació de la forma de gestió exigeix la tramitació d'un expedient en el qual s'acrediti la forma més sostenible i eficient de gestionar el servei públic en relació a la resta de formes de gestió. L'article 159 del ROAS preveu amb caràcter preceptiu que l'expedient ha d'incloure la memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que n'estableixi el règim jurídic de la prestació.

5.2 Consideracions prèvies

L'eficàcia, com a principi jurídic de la actuació administrativa, apareix consagrada en l'article 103.1 de la Constitució Espanyola de 1978 (en endavant, CE) d'acord amb el qual:

“L'Administració Pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al Dret”

El concepte d'eficàcia ha estat profusament estudiat en els àmbits de l'economia i de la teoria de l'organització. En general, el concepte apareix lligat als d'eficiència i economia, per la qual cosa resulta necessari definir succintament el seu significat a efectes de determinar la seva rellevància en el present informe.

En general, pot assenyalar-se que l'eficàcia suposa la consecució dels objectius pretesos, l'eficiència exigeix que aquests resultats siguin obtinguts amb la menor utilització possible de recursos i l'economia pretén que els recursos siguin obtinguts al menor cost possible.

Cenyint-nos ja en l'àmbit de l'Administració Pública, la referència constitucional a l'eficàcia s'ha vinculat per la doctrina de forma unànime a l'eficiència, de tal manera que l'exigència constitucional s'ha interpretat en el sentit que l'actuació administrativa ha de ser eficaç (és a dir, ha d'obtenir els resultats pretesos) però també eficient (la utilització dels recursos necessaris per a l'obtenció del resultat ha de ser l'òptima, considerant les opcions racionalment disponibles). En definitiva, com assenyala GOMEZ-POMAR (Es pot mesurar l'eficiència de les Administracions Públiques? En l'Administració Pública que Espanya necessita, Cercle d'Empresaris 2007), el concepte d'eficàcia administrativa ha de referir-se “(...) tant a la capacitat de les Administracions Públiques d'aconseguir els objectius que es proposa com també, això sí, d'assolir-los utilitzant només els recursos que siguin estrictament necessaris. Podrem afirmar que les Administracions són eficients, en aquesta dimensió, si assolixen els objectius assenyalats i si ho fan utilitzant els recursos de manera eficient en sentit estricte”. Amb similar criteri integrador, PAREJO ALFONSO (PAREJO ALFONSO, L. L'eficàcia, principi d'actuació en l'actuació de l'Administració, en Eficàcia i Administració. Tres Estudis. INAP, Madrid 1995) defineix l'eficàcia com “la producció intencionada d'una realitat com a resultat de l'acció d'un agent (cabdalment l'Administració) idoni per obrar en tal sentit i complida conforme al programa legal pertinent. Com a criteri de tota actuació administrativa, l'eficàcia engloba necessàriament l'eficiència i l'economia en l'execució de la despesa pública encomanada a l'Administració”:

En aquesta línia, el principi de sostenibilitat financera (consagrat en l'article 135 de la Constitució Espanyola i desenvolupat per l'LEOPSF) sotmet a les actuacions de les Administracions Públiques als principis de sostenibilitat financera – article 4 – i eficiència en l'assignació de recursos públics – article 7 – que s'estableix en l'apartat 2n del citat precepte assenyalant que “La gestió dels recursos públics estarà orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, a la fi de les quals s'aplicaran polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic”. Cal destacar que la sostenibilitat, entesa com la “(...) capacitat per finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit, deute públic i morositat de deute comercial conforme a l'establert en aquesta Llei, la normativa sobre morositat i en la normativa europea” pressuposa l'eficàcia – entesa en el sentit ampli abans considerat-.

5.3 Models de gestió

En els següents apartats es descriuen cadascun dels models de gestió i es mostren les principals diferències entre ells.

Gestió directa

El règim jurídic de la **gestió per la pròpia Entitat Local** es recull en els articles 190 i següents del Reglament d'obres, activitats i serveis de ens locals), aprovat mitjançant el Decret 179/1995 de 13 de juny (en endavant, ROAS) i a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP).

Gestió directa sense necessitat de crear una nova personalitat jurídica

Gestió directa ordinària

Marc legal: articles 190 i 191 del ROAS

Característiques principals:

- La gestió es du a terme mitjançant la mateixa organització indiferenciada de l'ens local, que assumeix i centralitza el servei, exerceix de forma exclusiva les potestats de direcció i de gestió sobre aquell, utilitza el personal directament dependent de la mateixa corporació i assumeix el risc derivat de la gestió.
- Els mitjans personals i materials del servei s'adscriuen i s'integren en el pressupost de l'ens local.
- La direcció superior dels serveis correspon al president de la corporació o el membre d'aquesta en qui delegui o en qui es desconcentri mitjançant una disposició general a proposta d'aquell, sens perjudici de la direcció tècnica que correspongui al cap del servei respectiu.
- Per a la gestió del servei es pot designar un administrador, les funcions del qual són simplement de gestió amb exclusió de les disposició de capitals i de caràcter resolutori.

Gestió directa per mitjà d'una organització especial

Marc legal: articles 192 a 198 del ROAS

La gestió directa per mitjà d'una organització especial és la forma de gestió vigent. Les característiques principals són:

- La gestió s'exerceix sense que sigui necessari crear una nova personalitat jurídica diferent del Consell Comarcal de l'Alt Camp, de manera que tots els poders de decisió i gestió es retenen per la Corporació comarcal de forma exclusiva.
- L'ens local assumeix el seu propi risc, és a dir, absorbeix sense limitació les pèrdues del serveis que sosté.
- El servei es realitza mitjançant el personal de la pròpia corporació local, amb fons del pressupost ordinari.
- El règim financer del servei es desenvolupa dins les limitacions pressupostàries.
- Es pot designar un administrador del servei, que sigui funcionari de plantilla, sense facultats per a l'ús de cabals ni per a l'adopció de resolucions.
- El govern correspon al Consell d'Administració i una gerència, sens perjudici que es puguin crear altres òrgans complementaris.

Gestió directa amb la creació d'una nova personalitat jurídica

La diferència entre els organismes autònoms (OA), entitats públiques empresarials locals (EPEL) i societats mercantils locals (SML) es basa en dos criteris: la naturalesa de les activitats i el dret al què es sotmeten:

Organisme Autònom local (OAL)

Marc legal: articles 199 a 210 del ROAS i 98 a 102 de l'LRJSP

Característiques:

- Són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, tresoreria i patrimoni propis i autonomia en la seva gestió.
- Realitzen activitats fonamentalment administratives: activitats de foment, de prestacions, de gestió de serveis públics o de producció de béns de interès públic, susceptibles de contraprestació, en qualitat d'organitzacions instrumentals diferenciades i dependents de l'Administració que els crea.
- Es sotmeten plenament al dret públic.
- Depenen de l'Administració Local a la què correspon la seva direcció estratègica, l'avaluació dels resultats de la seva activitat i el control d'eficàcia.

- Amb independència de quina sigui la seva denominació, quan un organisme públic tingui la naturalesa jurídica d'organisme autònom haurà de constar en la seva denominació la indicació <<organisme autònom>> o la seva abreviatura <<O.A.>>.
- La contractació dels organismes autònoms s'ajustarà al disposat en la legislació sobre contractació del sector públic. El titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme autònom serà l'òrgan de contractació.
- El personal al servei dels organismes autònoms serà funcionari o laboral i es regirà pel previst en el Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic i per la normativa laboral.
- El nomenament dels titulars dels òrgans dels organismes autònoms es regirà per les normes aplicables a l'Administració. El titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme tindrà atribuïdes, en matèria de gestió de recursos humans, les facultats que li assigni la legislació específica.
- L'organisme autònom estarà obligat a aplicar les instruccions sobre recursos humans dictades pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i a comunicar-li a aquest departament tots els acords o resolucions que adopti en aplicació del règim específic de personal establert en la seva Llei de creació o en els seus estatuts.
- Els organismes autònoms tindran, per al compliment dels seus objectius, un patrimoni propi, diferent del de l'Administració Pública, integrat pel conjunt de béns i drets dels que siguin titulars.
- La gestió i administració dels seus béns i drets propis, així com d'aquells del patrimoni de l'administració que se'ls hi adscriu per al compliment dels fins, serà exercit d'acord amb l'establert per als organismes autònoms en la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques.
- Els recursos econòmics dels organismes autònoms podran provenir de les següents fonts:
 - Els béns i valors que constitueixen el seu patrimoni.
 - Els productes i rendes d'aquest patrimoni.
 - Les consignacions específiques que tinguessin assignades en els pressupostos de l'Administració Local.
 - Les transferències corrents o de capital que procedeixen de l'Administració o entitats públiques.
 - Les donacions, llegats, patrocini i altres aportacions d'entitats privades i de particulars.
 - Qualsevol altre recurs que estiguin autoritzats a percebre, segons les disposicions per les que es regeixen o que poguessin ser-los-hi atribuïts.
- Els organismes autònoms aplicaran el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat i de control establert per la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.
- Es regeixen per l'LRJSP, en la seva llei de creació, els seus estatuts, la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques, i la resta de les normes de dret administratiu general i especial que li sigui d'aplicació. En defecte de forma administrativa, s'aplicarà el dret comú.

Entitat pública empresarial (EPEL)

Marc legal: articles 103 a 108 de l'LRJSP

Característiques:

- Són entitats de Dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, patrimoni propi i autonomia en la seva gestió.
- Realitzen activitats de prestació de serveis o producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació econòmica.
- Depenen de l'Administració Local o d'un Organisme autònom vinculat o dependent d'aquesta, al qual li correspon la direcció estratègica, l'avaluació dels resultats de la seva activitat i el control d'eficàcia.
- Amb independència de quina sigui la seva denominació, quan un organisme públic tingui naturalesa jurídica d'entitat pública empresarial haurà de constar en la seva denominació la indicació "d'entitat pública empresarial local" o la seva abreviatura "E.P.E.L."
- Es regeixen pel Dret privat, excepte en la formació de la voluntat dels seus òrgans, en l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes i en els aspectes específicament regulats per la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú, per l'LRJSP, en la seva Llei de creació, en els seus estatuts, i la resta de les normes de dret administratiu general i especial que li siguin d'aplicació.
- La contractació es regeix per les previsions contingudes al respecte en la legislació de contractes del sector públic.
- Disposen, per al compliment dels seus fins, un patrimoni propi, diferent del de l'Administració Pública, integrat pel conjunt de béns i drets dels que siguin titulars. La gestió i administració dels seus béns i drets propis, així com d'aquells del Patrimoni de l'Administració que se'ls adscriu per al compliment dels

seus fins, serà exercida com a acord amb el previst en la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques.

- Les potestats administratives atribuïdes a les entitats públiques empresarials només poden ser exercides per aquells òrgans d'aquestes als què en els estatuts se'ls assigni expressament aquesta facultat. No obstant, als efectes d'aquesta Llei, els òrgans de les entitats públiques empresarials no són assimilables pel que fa al seu rang administratiu al dels òrgans de l'Administració, excepte les excepcions que, a determinats efectes, es fixin, en cada cas, en els seus estatuts.
- La intervenció efectuarà, amb la periodicitat adequada, controls específics sobre l'evolució de les despeses de personal i de la gestió dels seus recursos humans, conforme als criteris prèviament establerts pels mateixos.
- El personal de les entitats públiques empresarials es regeix pel Dret laboral, amb les especificacions disposades en aquest article i les excepcions relatives als funcionaris públics de l'Administració, els quals es regiran pel previst en el Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, i demés normativa reguladora dels funcionaris públics o per la normativa laboral. La selecció del personal laboral d'aquestes entitats es realitzarà conforme a les següents regles:
 - El personal directiu, que es determinarà en els estatuts de l'entitat, serà nomenat d'acord amb els criteris establerts en l'apartat 11 de l'article 55 de l'LRJSP, atenent a l'experiència en l'exercici de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada.
 - La resta del personal serà seleccionat mitjançant convocatòria pública basada en els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.
 - La determinació i modificació de les condicions retributives, tant del personal directiu com de la resta del personal, requeriran l'informe conjunt, previ i favorable d'Intervenció.
 - La Llei de creació de cada entitat pública empresarial haurà de determinar les condicions conforme a les quals, els funcionaris podran cobrir destins en la referida entitat, i establirà, així mateix, les competències que a la mateixa corresponguin sobre aquest personal que, en tot cas, seran les que tinguin legalment atribuïdes els Organismes autònoms.
- Es financen majoritàriament amb ingressos de mercat que es deriven de les seves operacions, obtinguts com a contraprestació de les seves activitats comercials, i amb els recursos econòmics que provinguin de les següents fonts:
 - Els béns i valors que constitueixen el seu patrimoni.
 - Els productes i rendes d'aquest patrimoni i qualsevol altre recurs que pogués ser-li atribuït.
 - Excepcionalment, quan així ho prevegi la Llei de creació, podrà finançar-se amb els recursos econòmics que provinguin de les següents fonts:
 - Les consignacions específiques que tinguessin assignades en els Pressupostos de l'Ens Local.
 - Les transferències corrents o de capital que procedeixin d'Administracions o entitats públiques.
 - Les donacions, llegats, patrocinis i altres aportacions d'entitats privades i de particulars.
- Les entitats públiques empresarials aplicaran el règim pressupostari, econòmic- financer, de comptabilitat i de control establert per la Llei 47/2003, de 26 de novembre, General Pressupostària. D'acord amb aquesta Llei, les entitats públiques empresarials elaboraran un pressupost d'explotació que detallarà els recursos i dotacions anuals corresponents. Així mateix, formaran un pressupost de capital amb el mateix detall. Els pressupostos d'explotació i de capital s'integraran en els Pressupostos de l'Administració. D'altra banda, formularan anualment un programa d'actuació plurianual.

Societat mercantil amb capital íntegrament públic (SML)

Marc legal: articles 211a 227 del ROAS i articles 111 a 117 de l'LRJSP.

Característiques:

- Té la consideració de SML, la societat sobre la que s'exerceix control local:
 - Bé perquè la participació directa en el seu capital social de la Corporació Local sigui superior al 50 per 100.
 - Bé perquè la societat mercantil es trobi en el supòsit previst en l'article 5 del Reial Decret Legislatiu 4/2015, de 23 d'octubre, que aprova el text refós del Mercat de Valors respecte de l'Administració Pública o dels seus organismes públics vinculats o dependents.
- En la denominació de les societats mercantils que tinguin la condició de locals, hi haurà de figurar necessàriament la indicació "societat mercantil local" o la seva abreviatura "S.M.L."

- La creació d'una societat mercantil local o l'adquisició d'aquest caràcter de forma sobrevinguda serà autoritzada mitjançant acord del Ple del Consell Comarcal que haurà de ser acompanyat d'una proposta d'estatuts i un pla d'actuació que contindrà, almenys:
 - Les raons que justifiquen la creació de la societat per no poder assumir aquestes funcions una altra entitat ja existent, així com la inexistència de duplicitats. A aquests efectes, s'haurà de deixar constància de l'anàlisi realitzada sobre l'existència d'òrgans o entitats que desenvolupen activitats anàlogues sobre el mateix territori i població i les raons per les quals la creació de la nova societat no entranya duplicitat amb entitats existents.
 - Una anàlisi que justifiqui que la forma jurídica proposada resulta més eficient enfront de la creació d'un organisme públic o altres alternatives d'organització que s'hagin descartat.
 - Els objectius anuals i els indicadors per a mesurar-los.
- En cap cas podran disposar de facultats que impliquin l'exercici de l'autoritat pública, sense perjudici de que excepcionalment la llei pugui atribuir-li l'exercici de potestats administratives.
- Es regeixen per l'LRJSP, per la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques i per l'ordenament jurídic privat, excepte en les matèries en que li sigui d'aplicació la normativa pressupostària, comptable, de personal, de control economicofinancer i de contractació.
- El personal de les societats mercantils, inclòs el que tingui condició de directiu, es regirà pel dret laboral, així com per les normes que li siguin d'aplicació en funció de la seva adscripció al sector públic, incloent sempre entre les mateixes la normativa pressupostària, especialment el que s'estableixi en les Lleis de Pressupostos.
- Apliquen el règim pressupostari, econòmic- financer, de comptabilitat i de control establert per la Llei 47/2003, de 26 de novembre, General Pressupostària. D'acord amb aquesta Llei, les societats mercantils elaboraran un pressupost d'explotació que detallarà els recursos i dotacions anuals corresponents. Les societats mercantils formularan i rendiran els seus comptes d'acord amb els principis i normes de comptabilitat recollits en el Codi de Comerç i el Pla General de Comptabilitat i disposicions que el desenvolupen.
- Sense perjudici de les competències atribuïdes al Tribunal de Comptes, la gestió econòmic-financera de les societats mercantils estatals estarà sotmesa al control de la Intervenció.
- Anualment formularan el seu pressupost d'explotació i capital i un pla d'actuació que formarà part del Programa Plurianual, que s'integraran amb el pressupost de l'ens local. El Programa d'Actuació Plurianual servirà de base per al control d'eficàcia de la societat. La falta d'aprovació del pla d'actuació dins del termini anual fixat, per causa imputable a la societat i fins que s'esmeni l'omissió, portarà aparellada la paralització de les aportacions que hagin de realitzar-se a favor de la societat amb càrrec als pressupostos de l'Administració.
- La liquidació d'una SML recaurà en un òrgan de l'Administració Local.
- La responsabilitat que li correspongui a l'empleat públic com a membre del Consell d'Administració serà directament assumida per la Corporació Local que el designà, amb tot, aquesta Corporació Local podrà exigir d'ofici a l'empleat públic la responsabilitat en què hagués incorregut pels danys i perjudicis causats en els seus béns o drets quan hagués concorregut frau, o culpa o negligències greus, conforme al previst en les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.
- A l'autoritzar la constitució d'una societat mercantil amb forma de societat anònima, d'acord amb el previst en l'article 166.2 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, la Corporació Local podrà atribuir a una conselleria les competències de la qual guardin una relació específica amb l'objecte social de la societat, la tutela funcional de la mateixa. En absència d'aquesta atribució expressa correspondrà íntegrament a l'ens local.

La conselleria de tutela exercirà el control d'eficàcia i instruirà a la societat pel que fa a les línies d'actuació estratègica i establirà les prioritats en l'execució de les mateixes, i proposarà la seva incorporació a els pressupostos locals, prèvia conformitat, pel que fa als seus aspectes financers, de l'organisme públic que sigui titular del seu capital.

En casos excepcionals, degudament justificats, el titular del departament al què correspongui la seva tutela podrà donar instruccions a les societats, perquè realitzin determinades activitats, quan resulti d'interès públic la seva execució.

Quan les instruccions que imparteixi la conselleria de tutela impliquin una variació dels pressupostos, l'òrgan d'administració no podrà iniciar la complementació de la instrucció sense comptar amb l'autorització de l'òrgan competent per efectuar la modificació corresponent.

En aquest cas, els administradors de les societats a les què s'hagin impartit aquestes instruccions actuaran diligentment per a la seva execució, i quedaran exonerats de la responsabilitat prevista en l'article 236 del Reial Decret Legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova del text refós de la Llei de Societats de Capital, si del compliment d'aquestes instruccions se'n derivessin conseqüències lesives.

Conclusió: La gestió a través d'una EPEL o una SML requereix d'un plus de motivació en termes de sostenibilitat i eficiència respecte a les altres formes de gestió directa, de manera que s'hauran de tenir en compte criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.

Gestió indirecta

Les formes de gestió indirecta dels serveis públics previstes a l'LCSP són:

- El contracte de serveis (articles 17 i 308 a 315 de l'LCSP).
- El contracte de concessió de serveis (articles 15 i 284 a 297 de l'LCSP).
- Societat d'economia mixta

Contracte de serveis

D'acord amb l'art. 17 de l'LCSP, són contractes de serveis aquells l'objecte dels quals són prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o dirigides a l'obtenció d'un resultat diferent d'una obra o subministrament, inclosos aquells en què l'adjudicatari s'obligui a executar el servei de manera successiva i per un preu unitari. No poden ser objecte d'aquests contractes els serveis que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics.

El règim aplicable és el propi del contracte de serveis que comporten prestacions directes a favor de la ciutadania (art. 312 de l'LCSP).

Les característiques bàsiques d'aquesta forma de gestió són les següents:

- Els contractes de serveis de prestació successiva tenen un termini màxim de durada de cinc anys, incloses les possibles pròrrogues respectant les condicions i els límits que estableixen les respectives normes pressupostàries que siguin aplicables a l'ens contractant.

Excepcionalment, en els contractes de serveis es pot establir un termini de durada superior al que estableix el paràgraf anterior, quan ho exigeixi el període de recuperació de les inversions directament relacionades amb el contracte i aquestes no siguin susceptibles d'utilitzar-se en la resta de l'activitat productiva del contractista o la seva utilització sigui antieconòmica, sempre que l'amortització de les inversions esmentades sigui un cost rellevant en la prestació del servei, circumstàncies que s'han de justificar en l'expedient de contractació amb indicació de les inversions a les quals es refereixi i del seu període de recuperació. El concepte de cost rellevant en la prestació del servei ha de ser objecte de desplegament reglamentari.

- El **risc d'operacions l'assumeix l'Administració**, és a dir, el contractista tindrà garantit que, en condicions normals de funcionament, recupera les inversions realitzades i els costos satisfets com a conseqüència de l'explotació del mateix.
- A l'expedient que s'instrueixi s'ha de deixar constància que ha establert el seu règim jurídic, que declari expressament que l'activitat de què es tracta queda assumida per l'Administració respectiva com a pròpia d'aquella, que determini l'abast de les prestacions a favor dels administrats, i que reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatiu a la prestació del servei.
- El contractista està obligat a prestar el servei amb la continuïtat convinguda i garantir als particulars el dret a fer ús del servei amb les condicions establertes i mitjançant l'abonament d'una contraprestació econòmica.
- El contractista ha de cuidar-se del bon ordre del servei; ha d'indemnitzar els danys que es causin a tercers com a conseqüència de les operacions requerides per portar a terme el servei, amb l'excepció dels que es produeixin per causes imputables a l'Administració; i ha de lliurar, si s'escau, les obres i instal·lacions a què estigui obligat d'acord amb el contracte en l'estat de conservació i funcionament adequats.
- Els béns afectes als serveis que regula aquest article no poden ser objecte d'embargament.

- Els incompliments per part del contractista que comporten una pertorbació greu i no reparable per altres mitjans en el servei, i l'Administració no decideix resoldre el contracte, en pot acordar el segrest o la intervenció fins que aquella desaparegui. En tot cas, el contractista ha d'abonar a l'Administració els danys i perjudicis que efectivament li hagi ocasionat.
- L'Administració ha de conservar els poders de policia necessaris per assegurar la bona marxa dels serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania de què es tracti.
- Amb caràcter general, la prestació dels serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania s'ha d'efectuar en dependències o instal·lacions diferenciades de les de la mateixa Administració contractant. Si això no és possible, s'han de fer constar les raons objectives que ho motiven. En aquests casos, a l'efecte d'evitar la confusió de plantilles, s'ha d'intentar que els treballadors de l'empresa contractista no comparteixin espais i llocs de treball amb el personal al servei de l'Administració, i els treballadors i els mitjans de l'empresa contractista s'han d'identificar mitjançant els signes distintius corresponents, com ara uniformitat o retolacions.
- A més de les causes de resolució del contracte que estableix l'article 313 de l'LCSP, són causes de resolució dels contractes de serveis tractats en aquest article les que s'assenyalen a les lletres c, d, i f de l'article 294 de l'LCSP.

Contracte de concessió de serveis

Concepte. D'acord amb l'art. 15 de l'LCSP, són contractes de concessió de serveis és aquell en virtut del qual un o diversos poders adjudicadors encarreguen a títol oneros a una o diverses persones, naturals o jurídiques, la gestió d'un servei la prestació del qual sigui de la seva titularitat o competència, i la contrapartida del qual estigui constituïda pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o per aquest dret acompanyat del de percebre un preu. El dret d'explotació dels serveis implica la transferència al concessionari del risc operacional.

Termini de durada. Els contractes de concessió de serveis tenen un termini de durada limitat, el qual s'ha de calcular en funció de les obres i dels serveis que constitueixin el seu objecte i s'ha de fer constar al plec de clàusules administratives particulars. Si la concessió de serveis sobrepassa el termini de cinc anys, la seva durada màxima no pot excedir el temps que es calculi raonable perquè el concessionari recuperi les inversions efectuades per a l'explotació de les obres o serveis, juntament amb un rendiment sobre el capital invertit, tenint en compte les inversions necessàries per assolir els objectius contractuals específics. Les inversions que es tinguin en compte als efectes del càlcul han d'incloure tant les inversions inicials com les efectuades durant la vida de la concessió. En qualsevol cas, la durada dels contractes de concessió d'obres o de concessió de serveis, incloses les possibles pròrrogues, no pot excedir els:

- a) Quaranta anys per als contractes de concessió de serveis que compreguin l'execució d'obres i l'explotació de servei.
- b) Vint-i-cinc anys en els contractes de concessió de serveis que compreguin l'explotació d'un servei no relacionat amb la prestació de serveis sanitaris.
- c) Deu anys en els contractes de concessió de serveis que compreguin l'explotació d'un servei l'objecte del qual consisteixi en la prestació de serveis sanitaris sempre que no estiguin compresos en la lletra a.

Els terminis fixats en els plecs de condicions només es poden ampliar en un 15 per cent de la seva durada inicial per restablir l'equilibri econòmic del contracte en les circumstàncies que preveuen els articles 270 i 290 de l'LCSP.

Les característiques bàsiques d'aquesta forma de gestió són les següents:

- La tramitació de l'expedient anirà precedida de la realització i aprovació d'un estudi de viabilitat i, en el seu cas, de viabilitat economicofinancera ambdós amb caràcter vinculant.
A més, si hi hagués obres, s'hauria d'elaborar i aprovar el corresponent avantprojecte de construcció i explotació de les obres que resultin precises, amb especificació de les prescripcions tècniques relatives a la seva realització i, a més, de la redacció, supervisió, aprovació i replanteig del corresponent projecte de les obres.
- S'inclourà el règim jurídic del servei i la declaració expressa que l'activitat queda assumida per l'administració respectiva com a pròpia, l'abast de les prestacions a favor dels administrats, i s'hauran de regular els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei.

- El contingut del plec de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques ve especificat a l'art. 285 de l'LCSP.
- En virtut de la llibertat de pactes reconeguda a l'art. 34.1 de LCSP, es pot establir en el plec de clàusules administratives particulars, la condició d'execució del contracte mitjançant una societat d'economia mixta en la què concorri majoritàriament capital públic amb capital privat. Així, l'adjudicació del contracte no recau en primera instància en una societat d'economia mixta sinó en el licitador que resulti escollit a condició que constitueixi la societat d'economia mixta en els termes indicats en els plecs del contracte, acte que anirà acompanyat de l'atribució a aquesta societat de la gestió del servei públic de què es tracti, col·locant-se en una posició assimilada a la del contractista.

Societat d'economia mixta

La societat d'economia mixta, de forma senzilla, pot definir-se com una entitat mercantil que compta amb un capital social majoritàriament públic, en què el soci privat participa activament en la gestió de l'entitat i /o en l'execució del contracte que justifica la seva creació.

Aquest tipus de societats tenen un règim jurídic mixt integrat per normes administratives i mercantils, essent més intensa l'aplicació de les primers quan el seu objecte consisteix en la gestió de serveis públics o en la realització de funcions públiques.

Aquesta opció permet aprofitar el potencial de les societats d'economia mixta gestores de serveis públics, mantenir el control sobre la gestió del servei i beneficiar-se del know-how del soci privat i, fins i tot, aconseguir els beneficis derivats de la seva gestió més eficient i eficaç.

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 supramunicipals (totes elles administracions locals) especialment a nivell de capacitat d'endeutament i de despesa corrent respecte les inversions.

En el cas que s'opti per la gestió del servei a través d'una societat d'economia mixta, l'elecció del soci privat s'ha d'efectuar mitjançant un procediment amb concurrència pública regulat en l'LCSP i sempre que no s'introdueixin modificacions en l'objecte i les condicions del contracte que es tinguessin en compte en la selecció del soci privat (DA 22a de l'LCSP).

Tot i que des del punt de vista jurídic la societat mixta no es considera un tipus de model de gestió, ja que es tracta d'un contracte de concessió de serveis amb una societat mixta, aquest requereix un tractament específic en termes d'eficiència i sostenibilitat.

Elecció de la forma de gestió indirecta: risc operacional

L'elecció de la forma concreta de gestió indirecta requereix un estudi sobre la transferència o no del risc operacional pròpia de les concessions, essent aquest l'element que determinarà el règim jurídic aplicable.

El contracte de concessió de serveis pivota en l'existència de la transferència de la totalitat o d'una part significativa d'un risc d'explotació al prestador del servei, que inclou el risc de demanda o el de subministrament o ambdós (en aquest sentit, la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea –STJUE- de 10 de setembre de 2009, Wasse, assumpte C-206/08, Informe 2/2014, de 22 de gener, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón i Informe 9/2016, d'1 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya). Al respecte, cal entendre que el risc d'explotació econòmica del servei s'ha definit com el risc d'exposició a les incerteses del mercat, a la competència d'altres operadors, a desequilibris entre l'oferta i la demanda dels serveis, a la insolvència dels deutors dels preus pels serveis prestats, o fins i tot el risc que els ingressos no cobreixin íntegrament les despeses d'explotació o de

responsabilitat per danys causats per una irregularitat en la prestació del servei (STJUE de 10 de març de 2011, Privater, assumpte C-274/09 i STJUE de 10 de novembre de 2011, Norma-A, Dekom, assumpte C-348/10). És a dir, es considera que el concessionari assumeix un risc operacional quan (Resolució 139/2014, de 30 de juliol del Tribunal administratiu de contractació Pública de Madrid):

- no es pot garantir que, en condicions normals de funcionament, recuperi les inversions realitzades i/o cobreixi els costos que hagi contret per explotar els servei objecte de la concessió;
- el risc derivi de factors que escapin del control de les parts;
- els riscos vinculats a una mala gestió als incompliments del contracte per part de l'operador econòmic o a situacions de força major no són determinants, atès que són riscos inherents a qualsevol contracte;
- la forma de remuneració és un element que permet determinar l'assumpció del risc d'exploració, així el risc econòmic existeix si la remuneració al contractista depèn del nivell de freqüència del servei, per contra no s'assumeix el risc quan la retribució s'estableix de forma certa, variable i independent del grau d'ús del servei pels usuaris;

Complementant la informació, el TJUE en la sentència de 10 de novembre de 2022, assumpte C-486/21, Sharengo, ha considerat que "una concessió de serveis se diferencia de un contrato público por la adjudicación al concesionario del derecho, acompañado eventualmente de un precio, a explotar los servicios objeto de la concesión, disponiendo el concesionario, en el marco del contrato celebrado, de cierta libertad económica para determinar las condiciones de explotación de los servicios que se le conceden y por asumir, en paralelo, el riesgo vinculado a operar dichos servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 2016, Promoimpresa y otros, C-458/14 y C-67/15, EU:C:2016:558, apartado 46)."

Des del punt de vista normatiu, cal tenir en compte la regulació prevista a l'article 15.1 de l'LCSP en consonància amb la Directiva 2014/23/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió (en endavant, Directiva 2014/23/UE). El tret característic del contracte de concessió de serveis rau en el fet que, tal com indica l'article 15.2 de l'LCSP, "el dret d'exploració dels serveis implica la transferència al concessionari del risc operacional". En aquest sentit, tal com assenyalava l'article 14.4 de l'LCSP, al qual remet l'esmentat article 15.2, es considera que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estigui garantit que, en condicions normals de funcionament, aquest pugui recuperar les inversions efectuades ni cobrir els costos en què hagi incorregut com a conseqüència de l'exploració del servei que sigui objecte de la concessió, de manera que la part dels riscos transferits al concessionari ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incorri el concessionari no és merament nominal o menyspreable.

Si el risc derivat de l'execució del contracte es pot subsumir, exclusivament, en el risc operacional de qualsevol contracte en els termes previstos a l'article 197 de la LCSP, el contracte s'ha de qualificar com a contracte de serveis.

La valoració del risc operacional i la seva transmissió a l'operador, és un tema clau en la gestió dels residus municipals, i una de les principals raons del perquè no existeixen concessions de serveis en l'àmbit de la recollida selectiva.

Tenint en compte que hi ha gran quantitat d'estudis econòmics i d'estructures de costos que es transmeten al Comitè de Preus del Tribunal de Contractes per a la seva valoració, queda clar que en sector de la recollida selectiva, els paràmetres que estan al darrera del risc operacions són els Kg de residu recollit i a la fracció que corresponen, i la qualitat d'aquests residus. Una quantitat de residus de la fracció resta molt més alta de la que teòricament s'hauria de generar, provocada per uns mals hàbits de la població, afecta de forma molt rellevant, crítica, el compte d'exploració, ja que fa el servei inviable, doncs per la fracció resta s'haurà de pagar una quantitat alta pel seu tractament i disposició a l'abocador, i si aquesta fracció fos d'envasos, paper/cartró o orgànica, el cost de tractament seria zero i fins i tot s'ingressarien diners. Però aquests paràmetres l'empresa operadora no els pot controlar, ni millorar, ni fer inversions ni millora de processos perquè la gent recicli millor els residus (els triï millor a les seves llars). La potestat reguladora, sancionadora i legisladora recau en l'Administració, que és la que pot obligar, pressionar o penalitzar la gent que no ho fa bé. Per aquesta raó, no és viable la concessió de serveis, ja que no es pot traslladar el risc operacional a l'empresa.

Pel què fa al tractament (el cost del tractament de les diferents fraccions), tampoc es pot traslladar el risc operacional que suposa que la fracció final a tractar sigui resta, o qualsevol de les altres fraccions reciclables. L'empresa no té capacitat ni possibilitat d'actuar sobre aquestes fraccions.

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 no ho fa sancionar, però no pas l'empresa. Llavors es donen unes casuístiques, que assumir-les seria augmentar molt el cost del servei.

La forma concreta i, per tant, el règim jurídic aplicable, dependrà de la configuració de la naturalesa dels riscos que assumeix l'empresa contractista, considerant el valor net de les inversions, els costos i els ingressos de l'empresa/es contractista/es i la possibilitat que aquesta/es recuperi les inversions amb els ingressos previstos.

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

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.

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 d'una oficina tècnica 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.

Gestió del personal

Despesa directa del personal

Fet l'anàlisi de les retribucions del personal actual en relació amb les del sector no s'aprecien diferències substancials en el seu conjunt.

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.

Procés de contractació:

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 i a una durada de contracte, que es valora com a òptima amb el servei que estem valorant de vuit anys de contracte.

El procés contractual definirà uns criteris i requeriments per a presentar la proposta econòmica i qualitativa. 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.

Possibilitat d'incorporar millores en el contracte.

En un contracte d'aquesta magnitud els licitadors poden incorporar propostes de millora sense cost addicional al contracte, les quals es poden quantificar amb criteris automàtics. Es tractaria de millores que el licitador pot oferir o bé perquè ja les disposa en altres serveis, o altres localitats, i les pot compartir o bé perquè li suposen un cost assumible en comparació amb l'augment de qualitat del servei. Aquestes millores sense cost, l'administració mitjançant la prestació directa del servei mai les podrà oferir.

6. JUSTIFICACIÓ TÈCNICA

La gestió del servei públic de recollida de residus municipals que presta actualment el Consell Comarcal de l'Alt Camp comprèn:

- ✓ La recollida de residus mitjançant la metodologia porta a porta de les fraccions de rebuig, paper/cartró, envasos lleugers i orgànica es realitza a la majoria de nuclis, tant per als usuaris domèstics com per als usuaris comercials (grans generadors). En alguns pocs nuclis també hi ha recollida del vidre porta a porta.
- ✓ La recollida de les fraccions paper/cartró, envasos lleugers i vidre es realitza amb contenidors de càrrega superior amb grua o contenidors de 1000 l, en aquells nuclis on no hi ha el servei de porta a porta o a les àrees d'emergència dels nuclis amb porta a porta, tant per als usuaris domèstics com per als usuaris comercials (grans generadors).
- ✓ La recollida de voluminosos s'efectua en algun municipi mitjançant el transport de la caixa-contenedor de 25 m³ a la planta de tractament i retorn de la caixa buida al municipi. A la resta, la recollida és mitjançant el sistema porta a porta en dies concrets, prèvia inscripció a l'ajuntament corresponent.
- ✓ Recollida de fustes: transport de la caixa-contenedor de 25 m³ a la planta de tractament i retorn de la caixa buida al municipi.
- ✓ La recollida de la fracció vegetal es fa en contenidors de càrrega posterior alguns domicilis, i en caixes de forma puntual.
- ✓ El servei de recollida, transport, triatge i transferència a la planta de tractament dels residus especials d'origen domèstic i d'origen comercial assimilables als municipals.
- ✓ El servei de deixalleria fixa.
- ✓ Inspecció del servei.
- ✓ El tractament i/o valorització d'aquests residus.

El servei que es contempla prestar als municipis de la comarca, per tal d'assolir els objectius fixats a la normativa referenciada, intenta homogeneïtzar els sistemes, i és el següent:

Fraccions incloses en el servei: fracció resta (RES), orgànica (FORM), envasos lleugers (ENV), paper/cartró (PC), vidre (VID), voluminosos (VOL), fracció vegetal (FV) i incloent-hi els residus especials i no especials previstos i recollits per les deixalleries (segons Norma Tècnica de Deixalleries, de l'Agència de Residus de Catalunya). També s'inclou l'oli usat i la fracció tèxtil.

Àmbit d'actuació: l'àmbit d'actuació són tots els municipis que tenen delegada la gestió dels residus municipals al Consell Comarcal de l'Alt Camp. Dins dels municipis, l'àmbit territorial és la trama urbana, i els habitatges disseminats, essent el medi natural i/o rural àmbit només en cas de gestionar abocaments incontrolats de residus municipals. S'exclouen els residus industrials, sanitaris, agrícoles i de qualsevol, altra activitat econòmica que no sigui el comerç i/o hostaleria/restauració, o les activitats econòmiques presents a la trama urbana que generen residus assimilables als domèstics.

Sistema de recollida: el sistema de recollida és el de la recollida porta a porta en tots els municipis, exceptuant situacions de molta llunyania i/o dispersió dels habitatges, que es combinarà amb àrees tancades d'ús exclusiu. En totes les modalitats d'execució del servei s'identificarà l'usuari/ària, és a dir, el generador del residu.

Per tant, els serveis a prestar són els següents:

- S01. Servei de recollida i transport de les fraccions resta (RES), orgànica (FORM), envasos lleugers (ENV), paper/cartró (PC) dels residus municipals amb sistema de recollida porta a porta modalitat bifracció.
- S02. Servei de recollida i transport de la fracció vidre (VID) dels residus municipals amb sistema de recollida de càrrega superior amb contenidor obert tipus iglú amb reducció de boca a la via pública.
- S03. Servei de recollida de les fraccions orgànica, paper/cartró i envasos lleugers, específica pels grans generadors (comerç, restauració i altres activitats econòmiques situades al nucli urbà que generin residus assimilables a urbans).

- S04. Servei de recollida, manteniment i neteja de les àrees d'emergència relacionades amb la recollida porta a porta.
- S05. Servei de recollida de voluminosos sota demanda.
- S06. Servei de recollida d'oli usat.
- S07. Servei de recollida de la fracció tèxtil.
- S08. Servei de recollida de la fracció verda (poda i jardineria domèstica) sota demanda.
- S09. Servei de recollida específic d'actes , mercats i esdeveniments festius.
- S10. Servei de recollida d'abocaments incontrolats de residus municipals o assimilables a municipals.
- S11. Servei d'acompanyament a la ciutadania: educació, informació ambiental, sensibilització, formació als grans generadors.
- S12. Servei de gestió de la informació i millora continuada del servei: incidències, manteniment i neteja d'equips i instal·lacions, control en l'execució del contracte, generació dels indicadors de control, auditories internes del servei, etc.
- S13. Explotació de la planta de transferència.
- S14. Explotació dels serveis deixalleria fixa.

Així mateix, cal preveure dins l'estructura organitzativa una oficina tècnica comarcal encarregada de la inspecció i supervisió del servei. La suma d'aquests tres conceptes (servei de recollida, estructura de l'oficina tècnica i el tractament dels residus) conformarà el cost total del servei. El servei es dimensionarà per tal de complir totes les competències que siguin delegades pels ajuntaments de la comarca.

7. JUSTIFICACIÓ ECONÒMICA

El balanç econòmic associat a la gestió de residus contempla els costos de la recollida, transport i tractament, així com els ingressos associats a retorns i a venda de materials. Del resultat d'aquests dos blocs en resulta un balanç econòmic a partir del qual es fixen les aportacions que fan els ajuntaments als quals se'ls presta el servei.

Les despeses associades al serveis poden variar d'un any al següent per canvis contractuals, però també per l'entrada en funcionament de nous serveis o canvis de serveis existents, o per impropis existents en les diferents fraccions (que fan que la seva valorització pugui esdevenir més o menys costosa) o la necessitat puntual per imprevistos (abocaments il·legals, cremes contenidors, etc.). Tots aquests factors fa que el càlcul de les partides de despesa de residus tinguin una vessant variable per al Consell Comarcal.

Els principals ingressos, a banda dels provinents de les transferències dels ajuntaments delegants, es deriven de:

- o Retorn ECOEMBES de les fraccions envasos i paper i cartró, ingressos derivats del conveni d'Ecoembes amb l'Agència de Residus de Catalunya.
- o Retorn ECOVIDRIO. Retorn de la fracció envasos de vidre, segons conveni d'Ecovidrio amb l'Agència de Residus de Catalunya.
- o Retorn del Cànon de la fracció orgànica, segons previsió publicada per l'Agència de Residus de Catalunya a través de la gestió del fons del cànon.
- o Venda de materials.
- o Altres ingressos (RAEE, piles, fitosanitaris, etc. i subvencions)

Els principals costos es deriven de:

- o Despeses de personal i seguretat social, combustibles, manteniment, despeses de funcionament, etc.
- o Tractament de la fracció orgànica, resta i altres residus.
- o Altres despeses (campanyes, material per la recollida, etc.)

No obstant l'anterior, l'evolució normativa pel que fa la gestió de residus, l'encariment de les despeses de tractament i sobretot pel que fa a l'LRSECEC, pendent de desenvolupament reglamentari, presenten un nou escenari pel que fa als impostos de les comunitats autònomes, les taxes municipals, les obligacions dels productors de residus, etc. Aquestes noves responsabilitats faran necessari un nou plantejament econòmic, on puguin entrar altres conceptes diferents dels descrits anteriorment.

L'article 1 de l'LRSECEC defineix el seu objecte i finalitat en els termes següents:

"Aquesta Llei té per objecte regular el règim jurídic aplicable a la posada en el mercat de productes en relació amb l'impacte en la gestió dels seus residus, així com el règim jurídic de la prevenció, producció i gestió dels seus residus, incloent l'establiment d'instruments econòmics aplicables en aquest àmbit, i el règim jurídic aplicable als sòls contaminats".

"Aquesta Llei té per finalitat la prevenció i la reducció de la generació de residus i dels impactes adversos de la seva generació i de la seva gestió, la reducció de l'impacte global de l'ús dels recursos i la millora de l'eficiència d'aquest ús amb l'objecte de, en última instància, protegir el medi ambient i la salut humana i efectuar la transició cap una economia circular".

L'LRSECEC dona un paper molt important i preponderant a les entitats locals pel que fa als diferents mecanismes i polítiques que s'hi fixen en relació sobretot a la gestió de residus. L'apartat 3 de l'article 11 de l'LRSECEC estableix en relació als costos de la gestió de residus que "en el cas dels costos de gestió dels residus de competència local, d'acord amb el disposat en el TRLRHL, les entitats locals establiran, en el termini de tres anys a comptar des de la entrada en vigor d'aquesta llei, una taxa o, en el seu cas, una prestació patrimonial de caràcter públic no tributària, específica, diferenciada i no deficitària, que permeti implantar sistemes de pagament per generació i que reflecteixi el cost real, directe o indirecte, de les operacions de recollida, transport i tractament dels residus, inclosos la vigilància d'aquestes operacions i el manteniment i vigilància posterior al tancament dels abocadors, les campanyes de conscienciació i comunicació, així com els ingressos derivats de l'aplicació de la responsabilitat ampliada del productor, de la venda de materials i d'energia".

Per la seva banda, l'apartat 4 del mateix article 11 de l'LRSEEC diu que "Les taxes o prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari podran tenir en compte, entre altres, les particularitats següents:

- a) La inclusió de sistemes per incentivar la recollida separada en habitatges de lloguer vocacional i similar.
- b) La diferenciació o reducció en el supòsit de pràctiques de compostatge domèstic o comunitari o de separació i recollida de separada de matèria orgànica compostable.
- c) La diferenciació o reducció en el supòsit de participació en recollides separades per a la posterior preparació per a la reutilització i reciclatge, per exemple en punts nets o en els punts d'entrega alternatius acordats per l'entitat local.
- d) La diferenciació o reducció per les persones i les unitats familiars en situació de risc d'exclusió social>".

Per tant, tot i que correspon als ajuntaments l'establiment de la taxa o la prestació de caràcter públic no tributària per a la recollida de residus domiciliaris, el servei que es presta des del Consell Comarcal ha de preveure un sistema per poder aplicar bonificacions o pagament per generació, a més a més de campanyes de conscienciació i comunicació.

En aquest aspecte, des de l'organisme actualment ja s'ha estat repercutint el cost del servei en funció de les tones generades, i per tant el cost és proporcional a la generació de residus, essent la fracció resta la més penalitzada. Aquesta metodologia ja aniria clarament en la línia que marca la nova legislació i es millorarà la metodologia de repercussió dels costos als municipis, quan es disposi de totes les dades de participació del nou servei. I, per tant, es repercutirà a la ciutadania el cost en funció el seu comportament ambiental i la seva participació real en els resultats de la recollida selectiva.

Per altra banda, en relació als instruments de la política de residus, l'article 16 de l'LRSEEC conté una previsió genèrica sobre l'obligació que tindran les diferents autoritats competents d'establir "mesures econòmiques, financeres i fiscals" i estableix un impost aplicable al dipòsit de residus en abocador, la incineració i la co-incineració de residus en el Títol VII de la Llei. L'establiment d'aquest nou impost està pendent de desenvolupament reglamentari.

8. ANALISI COMPARATIVA DELS DIFERENTS MODELS DE GESTIÓ

De cara a valorar els possibles models de gestió per a la prestació i explotació del servei de recollida selectiva i transport dels residus municipals, es considera necessària la realització del corresponent estudi i la valoració econòmica del servei, partint de l'anàlisi detallat, tant tècnica com econòmica, de l'explotació del servei, que servirà com a eina en la presa de decisions per part de l'òrgan competent del Consell Comarcal de l'Alt Camp.

Per tal de fer l'anàlisi comparatiu, es parteix d'un servei de qualitat per complir amb els estàndards fixats per la normativa, objectiu d'aquesta memòria.

8.1 Anàlisi comparativa de la gestió del servei en les formes de gestió directa i indirecta

Benefici Industrial

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 5% del cost total del servei (abans d'IVA). Tot i que no s'aplica el benefici industrial a la gestió directa, hi ha molts factors que la fan menys eficient, més lenta de reacció i per tant l'eficiència global pot disminuir de forma significativa en aquesta opció.

Les despeses generals sí que s'apliquen tant en la gestió directa com la indirecta ja que van incloses en els costos d'estructura administrativa, imprevistos i despeses varies.

Afectacions sobre el Capítol 1 de personal

El què si que cal valorar és la flexibilitat de contractació, de selecció i d'avaluació del personal en funció de la seva vàlua real. Ens trobem 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.

Inversions

L'estudi per al dimensionament del nou servei de recollida de residus municipal, que consta detallat en l'annex 2, conclou que les inversions que el Consell Comarcal hauria de dur a terme en cas de seguir prestant el servei mitjançant la gestió directa, assoleix la quantitat total de 1.448.618,00 euros, xifra que supera amb escreix la capacitat de finançament de 448.679,17 euros (obtinguda en la darrera liquidació aprovada, la corresponent a l'exercici 2024). Tampoc podria donar-se compliment a la regla de la despesa ja que el marge de compliment és de només 15.373,70 euros. En conseqüència, s'incomplirien ambdós objectius fixats en la LOEPSF, no es podria donar compliment a l'objectiu d'estabilitat pressupostària ni a la regla de la despesa i aquests incompliments suposaran la formulació d'un Pla econòmic financer, d'acord amb l'art. 21 de la LOEPSF.

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 de 1.448.618,00 euros. 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 afectaria a la capacitat d'endeutament.

- Despeses financeres dels crèdits. Aquestes despeses s'han de dotar en el capítol corresponent a despeses financeres en el capítol 3. Estan avaluades al voltant de 37.000 euros, i evidentment tenen un caràcter regressiu degut a la progressiva amortització dels préstecs.

Altres aspectes

- Gestió administrativa derivada de l'execució de les inversions reals. S'estima que per a executar totes les inversions, s'han de tramitar expedients de contractació de diferents tipologies, per inversions, subministraments repetitius, que suposen una important tasca de contractació administrativa 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: Suposant una dedicació parcial serien 18.804,65 € més seguretat social
 - Personal administratiu de suport a la contractació (suport als plecs administratius): 12.758,51 € més seguretat social
 - Tasques addicionals a l'àrea de secretaria i intervenció: 10.000 euros/ any.
- Altres despeses: La demora en la gestió administrativa per l'execució de inversions o subministraments, manteniments, etc siguin previstos o no, generen despeses extres que alteren el funcionament dels serveis. Per exemple, si la tramitació d'un contracte de subministrament s'allarga pel motiu que sigui, pot implicar la contractació, a un major cost, de subministrament temporal que fot per alterar les previsions econòmiques. Aquestes despeses són de difícil valoració però succeeixen habitualment, mentre que en el cas de gestió indirecta es molt més àgil la gestió de qualsevol canvi o circumstància imprevista.

8.2 Estudi econòmic operatiu

La premissa bàsica és la millora dels índex de recollida selectiva, complint amb els objectius de reciclatge europeus així com la millora de la percepció dels serveis per part dels usuaris tot mantenint l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

Aquests objectius no es veuen alterats pel tipus de gestió, ja que les inversions i les modificacions en els serveis s'han de fer igualment ja que actualment els índex de recollida no són bons, els vehicles són força deficients i l'ampliació del porta a porta i l'ús de tecnologia per al control d'usuaris són imprescindibles. Les variacions correspondran bàsicament en com s'executa el servei, tant des del punt de vista econòmic com del punt de vista fer la despesa

A l'annex 2 hi consten les dades econòmiques detallades pel model nou de servei, corresponent a la gestió indirecta, el resum dels costos del servei figura al següent quadre, detallant cada servei a realitzar.

Servei	Cost anual anualitat	DG (5%)	BI (5%)	TOTAL (sense IVA)	IVA	TOTAL ANUAL
S01_RECOLLIDA PORTA A PORTA	690.385,61 €	34.519,28 €	36.245,24 €	761.150,13 €	76.115,01 €	837.265,15 €
S02_RECOLLIDA_VIDRE	19.969,56 €	998,48 €	1.048,40 €	22.016,44 €	2.201,64 €	24.218,09 €
S03_RECOLLIDA COMERCIAL	18.232,43 €	911,62 €	957,20 €	20.101,25 €	2.010,13 €	22.111,38 €

Servei	Cost anual anualitat	DG (5%)	BI (5%)	TOTAL (sense IVA)	IVA	TOTAL ANUAL
S04_SERVEI_REC_AE	11.014,31 €	550,72 €	578,25 €	12.143,27 €	1.214,33 €	13.357,60 €
S05_SERVEI_REC_VOL	45.408,78 €	2.270,44 €	2.383,96 €	50.063,18 €	5.006,32 €	55.069,50 €
S06_SERVEI_REC_OLI	1.899,40 €	94,97 €	99,72 €	2.094,08 €	209,41 €	2.303,49 €
S07_SERVEI_REC_TEXT	29.461,91 €	1.473,10 €	1.546,75 €	32.481,76 €	3.248,18 €	35.729,93 €
S08_SERVEI_REC_FV	40.806,40 €	2.040,32 €	2.142,34 €	44.989,06 €	4.498,91 €	49.487,96 €
S09_SERVEI_ACTES	2.698,12 €	134,91 €	141,65 €	2.974,68 €	297,47 €	3.272,15 €
S10_SERVEI_ABOC_INCONTROLAT	5.596,77 €	279,84 €	293,83 €	6.170,44 €	617,04 €	6.787,48 €
S11_SERVEI_ACOMPANYAMENT	59.106,68 €	2.955,33 €	3.103,10 €	65.165,11 €	6.516,51 €	71.681,62 €
S12_SERVEI_GEST_INFO	3.090,00 €	154,50 €	162,23 €	3.406,73 €	340,67 €	3.747,40 €
S13_PLANTA DE TRANSFERÈNCIA	90.197,41 €	4.509,87 €	4.735,36 €	99.442,65 €	9.944,26 €	109.386,91 €
S14_DEIXALLERIA	36.550,87 €	1.827,54 €	1.918,92 €	40.297,33 €	4.029,73 €	44.327,07 €
MITJANS COMUNS	140.660,00 €	7.033,00 €	7.384,65 €	155.077,65 €	15.507,77 €	170.585,42 €
AMORTITZACIÓ	42.707,18 €			42.707,18 €	4.270,72 €	46.977,89 €
TOTAL (€)	1.237.785,43 €	59.753,91 €	62.741,61 €	1.360.280,95€	136.028,10 €	1.496.309,05 €

D'aquests serveis indicats, es pot establir una estructura de costos, a partir de les quals la comparació entre la gestió directa i la indirecta és més clara. Aquesta mateixa estructura és la que servirà per elaborar una proposta de estructura de costos de l'activitat, amb la incorporació de les dades d'operadors econòmics, segons està establert pel Reial Decret 55/2017, del 3 de febrer, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2015, del 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola.

COST SERVEI ESTRUCTURA DE COSTOS	
Personal	695.938,79 €
Lloguers i inversions	192.020,86 €
Manteniment	66.710,42 €
Combustible	89.211,00 €
Assegurances i impostos	10.537,19 €
Mitjans comuns	140.660,00 €
Despeses generals (5%)	59.753,91 €

COST SERVEI ESTRUCTURA DE COSTOS	
Benefici Industrial (5%)	62.741,61 €
Amortitzacions	42.707,18 €
TOTAL SENSE IVA	1.360.280,95 €
IVA (10%)	136.028,10 €
TOTAL AMB IVA	1.496.309,05 €

En el cas de la gestió directa, per la realització dels mateixos serveis tal i com es plantegen, s'han de considerar els següents punts:

- Personal: Amb l'experiència actual en la gestió directa, hi ha molt baix rendiment i que o bé s'incrementa el personal d'execució o bé s'implanta personal de control. La diferència mínima serà al voltant del 5% més car en cas de gestió directa.
- Lloguers, inversions, manteniment, combustibles, assegurances i mitjans comuns: El cost és menor en la gestió indirecta, degut a l'economia d'escala.
- Benefici Industrial: no n'hi ha
- Lloguer de instal·lacions: no n'hi ha ja que són propietat del Consell. Segons consta al annex 2, serien uns 15.300 € anuals
- L'IVA no es pot compensar, en el cas de la gestió indirecta (segons l'Informe jurídic-tributari sobre la incidència en IVA realitzat l'octubre de 2025 per Gracian Advocats.
- Cost de la oficina tècnica del Consell: hi hauria un increment en el cas de gestió indirecta, indicat en el punt 8.1 de la present memòria

Tot seguit, s'aporta el resum comparatiu entre les dues formes de gestió:

ESTRUCTURA DE COSTOS	Gestió indirecta	Gestió directa
Personal	695.938,79 €	730.735,73 €
Lloguers i inversions	176.658,35 €	194.324,19 €
Lloguer nau	15.300,00 €	0,00 €
Manteniment	66.772,92 €	73.450,21 €
Combustible	89.211,00 €	93.671,55 €
Assegurances i impostos	10.537,19 €	11.064,05 €
Mitjans comuns	140.660,00 €	147.693,00 €
Despeses generals	59.753,91 €	62.546,94 €
Benefici Industrial	62.741,61 €	0,00 €
Amortitzacions	42.707,18 €	49.113,26 €
TOTAL SENSE IVA	1.360.280,95 €	1.362.598,92 €
IVA (10%)	136.028,10 €	136.259,89 €

ESTRUCTURA DE COSTOS	Gestió indirecta	Gestió directa
TOTAL AMB IVA	1.496.309,05 €	1.498.858,81 €
Tractament orgànica	101.738,34 €	101.738,34 €
Tractament resta i voluminós	198.032,88 €	198.032,88 €
Cost estructura Consell	186.008,61 €	227.571,77 €
TOTAL SERVEI	1.982.088,88 €	2.026.201,80 €

Tot i que, segons la comparativa de costos, l'estimació sembla més baixa amb la gestió directa, cal tenir en compte la capacitat de gestió d'imprevistos en aquesta tipologia de serveis i la complexitat en garantir una resposta ràpida per part d'un organisme públic. Aquests factors fan que sigui més difícil per a l'administració afrontar-los que no pas per una empresa privada amb gestió indirecta, de manera que no es pot extreure la conclusió del tipus de gestió més òptima basant-se únicament en l'anàlisi econòmic.

Per altra banda, les inversions necessàries que es deriven de l'estudi econòmic de dimensionament del servei en la gestió indirecte puja la quantitat a invertir total de **1.448.618,00 €**.

VEHICLE	SERVEI ASSOCIAT PRINCIPAL	Unitats	Preu unitari	Valor adquisició
Vehicles recollida	Recollides S_01 a S_10	3	200.000,00	600.000,00
Vehicle satèl·lit	Recollides S_01 a S_1	2	115.000,00	230.000,00
Furgonetes	furgonetes	3	22.500,00	67.500,00
Vehicle càrrega superior vidre	Recollida iglús vidre	2	135.000,00	270.000,00
Contenidors càrrega posterior 1100 l	Grans generadors i AE	180	110,00	19.800,00
Contenidors posterior 120 l	Grans generadors i AE	378	40,00	15.120,00
Contenidors posteriors 240 l	Grans generadors i AE	378	60,00	22.680,00
App gestió demandai atenció ciutadana	S_01 a S_12	1	16.000,00	16.000,00
Compostadors individuals	Recollida PaP urbanitzacions	768	70,00	53.760,00
Targes	S_01 a S:10	7.759	2,00	15.518,00
TOTAL				1.448.618,00

Hi ha també, l'adquisició de material no inventariable (cubells, bosses, etc) les quals s'hauran d'adquirir per part del Consell, independentment del tipus de gestió, amb un import de 358.683,02 € (veure annex 2)

Fiscalitat derivada del servei directe:

L'impost sobre el valor afegit (IVA) que s'apliquen als serveis de recollida és el 10% del cost final del servei. L'Organisme de Gestió Especial de Residus Municipals, des de la seva entrada en funcionament, l'any 2009, fins l'actualitat no repercuteja l'IVA als Ajuntaments pels serveis realitzats, i per tant, suposava un estalvi per als ajuntaments respecte al cost que suposa la gestió indirecta per part d'un operador privat.

En el cas de la gestió indirecta, el Consell Comarcal no es podria comptabilitzar com a IVA repercutit desgravable la despesa d'IVA, havent de facturar el cost total, IVA inclòs, als ajuntaments.

Benefici industrial:

Aquesta despesa si que seria totalment exclosa de la prestació directa.

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 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 indirecta, 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.

8.3 Aspectes relatius a la gestió i organització del servei

En aquest apartat s'analitzen aquells aspectes relacionats amb la gestió i l'organització del servei que es veuen afectats pel model de gestió per el que s'opti, comparant, en la mesura del possible, els pros i contres d'ambdós models de gestió (directa vs. indirecta).

Tal i com s'esmenta en l'Annex 1 Estudi de viabilitat del nou servei, el risc operacional del contracte no es pot passar a l'empresa, fet que només permetria fer un contracte de serveis. Al contrari del què passa amb serveis com l'aigua, l'empresa no pot revertir o minimitzar els riscos operacionals amb inversions o eficiència en el servei. En el cas de la recollida selectiva, els residus generats (quantitat de residus a recollir de cadascuna de les fraccions), depenen de les bones pràctiques ambientals de la ciutadania. L'única part que té capacitat legisladora i sancionadora, per a obligar a separar correctament en origen els residus, i disposar-los a la via pública en els formats i qualitats establertes, és l'administració. L'empresa no té cap capacitat d'influir sobre aquests paràmetres. Per tant els riscos del servei de cara a haver de recollir molta més fracció resta i assumir-ne el sobrecost de recollida, o pel contrari recollir molta més orgànica, paper i envasos que tenen un retorn econòmic, no poden ser traspassats a l'empresa. És aquesta la raó principal del perquè no es realitzen mai concessions de serveis per a la recollida selectiva de residus municipals.

Capacitat d'endeutament

Gestió Directa: Les necessitats del servei detectades i descrites suposen fortes inversions (1.448.618,00 euros) que supera la capacitat de finançament i incompliria la regla de la despesa (veure apartat 8.1), de conformitat amb el previst en l'article 4 de l'LOEPSF. S'ha de tenir en compte que per fer front a les inversions plantejades caldrà recórrer a algun tipus de fons, ja sigui per deute o per una dotació pressupostària d'un altre tipus.

Gestió Indirecta: Les inversions proposades podrien ser més fàcilment assumibles per part de l'empresa privada, imputant l'import de les mateixes als compromisos d'inversió assumits per l'empresa amb el Consell Comarcal, després de la formalització del contracte.

Procediments de compres i contractacions

Gestió Directa: La realització d'obres, adquisició de subministraments i serveis ha de seguir el procediment de la contractació administrativa. Aquest procediment, tot i els seus evidents avantatges, es caracteritza per la lentitud en la tramitació, el que suposa un desavantatge enfront de la contractació en la gestió indirecta.

Gestió Indirecta: Les empreses disposen de suficients recursos per atendre la immediatesa que el servei habitualment requereix.

Contractació i gestió del personal

Gestió Directa: la contractació i gestió del personal ha de seguir els procediments establerts en el TREBEP en allò que li sigui d'aplicació, per tant, similars als de la funció pública, pel que aquesta contractació es més lenta i costosa que en el cas de l'empresa privada, i amb menys capacitat d'adaptació a les necessitats que sorgeixen i que cal atendre per donar continuïtat sense menystenir el servei. Igualment la rigidesa en la dedicació de mitjans humans del servei (règim laboral públic o funcional) podria, a vegades, incidir en el mateix servei atesa la seva qualificació com a servei essencial. A més, l'aplicació de les normes disciplinàries requereix la tramitació d'un procediment que no afavoreix la capacitat de resposta immediata que es requereix.

Gestió Indirecta: La contractació i gestió del personal no ha de seguir els procediments de la funció pública i, en termes econòmics, és més avantatjosa i presenta major flexibilitat en la dedicació de mitjans humans del servei.

Igualment cal prendre en consideració la jurisprudència més recent amb relació a l'obligació de subrogació del personal que actualment presta serveis per part de l'empresa contractista, altrament el Consell Comarcal haurà de dotar els fons corresponents per fer front a les possibles indemnitzacions que se'n derivin d'un canvi de forma de gestió, les quals han de ser preses en consideració per tal de determinar la forma de gestió més sostenible i eficient. A data 31 de desembre de 2026 el cost corresponent a 11 treballadors calculat és de 144.000 € a raó de 20 dies per any treballat, en cas de no haver-hi subrogació.

Serveis tècnics i equipaments especialitzats

Gestió Directa: Correspon a l'ens local fer-se càrrec de l'adquisició o arrendament dels equips necessaris per a la prestació del servei.

Gestió Indirecta: El servei pot recolzar-se en serveis tècnics especialitzats que formen part de l'estructura de l'empresa privada que, mitjançant el seu Know- How, milloren la gestió del mateix i la resolució d'incidències. La capacitat d'aquests tècnics facilitarà l'adopció de les millors solucions per a l'eficàcia i eficiència dels serveis gestionats, contemplant mesures per a la disminució de costos. D'altra banda, el servei es podria beneficiar de la tecnologia i equips (telecontrol, GIS, geòfons, correladors, etc.) dels què disposa l'empresa privada.

Plans de gestió, manteniment i protocols d'actuació

Gestió Directa: Aplicació dels procediments administratius per a la prestació dels serveis.

Gestió Indirecta: El suport del servei en l'estructura d'una gran empresa permetrà implantar, davant les possibles contingències que inevitablement es produeixen en la gestió diària d'aquest tipus de serveis, plans de gestió i protocols de manteniment eficaços. D'aquesta manera es millorarà la qualitat del servei i la percepció de la mateixa per part dels ciutadans.

Aspectes socials del servei

Gestió Directa: En aquest aspecte, la gestió directa proporciona major transparència i responsabilitat, creant un entorn de confiança en el què promocionar l'accés lliure a la informació, la comunicació oberta i la participació de tots els professionals en la presa de decisions.

D'altra banda, s'ha de comentar que en la gestió directa existeix, per part dels ciutadans, una percepció de major intimitat i proximitat que amb l'entitat gestora, per tractar-se comunament de personal del mateix ens local amb el què la ciutadania té una relació de proximitat major i per tenir un enteniment mutu de valors i objectius del sector públic: proporcionar un servei de qualitat al menor preu possible.

Gestió indirecta, ja sigui mitjançant una empresa mixta o mitjançant contracte de serveis, pot permetre mantenir una modernització del servei, mitjançant l'aportació de finançament privada i el "saber fer" dels gestors privats especialistes en la gestió, sense oblidar-se que el Consell Comarcal és el que manté la titularitat del servei i la



propietat de les instal·lacions, si escau, i, per tant, es reserva per a sí mateix les decisions estratègiques, la tutela del servei, la protecció dels drets dels usuaris i la supervisió efectiva del compliment de les obligacions del gestor privat.

D'altra banda, els procediments d'un contractista de servei privat són més flexibles que els de la gestió pública, podent resoldre determinades situacions de manera més àgil.

9. ANÀLISI DAFO DEL SERVEI

Es presenta una anàlisi DAFO del servei per a les modalitats de gestió directa i indirecta, entesa aquesta com a eina d'estudi per la situació actual de les seves característiques internes (Debilitats i Fortaleses) i la seva situació externa (Amenaces i Oportunitats). Les matrius elaborades recullen els principals aspectes mencionats al llarg de tot l'informe.

De la combinació de fortaleses amb oportunitats sorgeixen les potencialitats que assenyalen les línies d'actuació de cara a elegir la modalitat de gestió del servei més adequada per a la prestació del servei.

GESTIÓ DIRECTA

INTERNES	Fortaleses	Debilitats
	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilitat i transparència. - Major proximitat al ciutadà. - Major sensibilitat social. - Major control directe. - Sense ànim de lucre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Especialització tècnica limitada. - Falta de flexibilitat i agilitat per a la contractació de personal, assignació de tasques. - Majors costos d'estructura.
EXTERNS	Oportunitats	Amenaces
	<ul style="list-style-type: none"> - Participació ciutadana en la presa de decisions i seguiment. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessitats imprevistes (tècniques, tecnològiques i d'inversió). - Accés a finançament. - Limitacions a la despesa i capacitat d'endeutament (en detriment d'altres serveis públics – caixa única).

GESTIÓ INDIRECTA

INTERNES	Fortaleses	Debilitats
	<ul style="list-style-type: none"> - Transferència de risc d'explotació. - Major experiència i coneixement especialitzat del sector (Know-how). - Alta qualificació del personal tècnic - Sistemes i procediments implantats. - Tecnologia pròpia desenvolupada per a la gestió. 	<ul style="list-style-type: none"> - Benefici industrial del contractista. - Transparència limitada en la gestió, en la rendició de comptes i en la participació - Costos per impostos imputables al servei, així com altres derivats d'un contracte de servei (Aval garantia definitiva, etc.)

	Oportunitats	Amenaces
EXTERN	<ul style="list-style-type: none">- Aprofitament de relacions entre tècnics de diferents serveis.- Innovacions tecnològiques.- Optimització dels recursos.- Fàcil accés a finançament.- Resposta davant d'emergències amb mitjans d'altres serveis o delegacions	<ul style="list-style-type: none">- Incompliment de les obligacions contractuals.- Augment de l'exigència interna de l'assoliment d'objectius amb el menor temps i cost possibles que podria posar en risc la qualitat.- Una major conscienciació social en favor de la gestió pública dels recursos

10. PROCEDIMENT PER A L'ADOPCIÓ DE LA FORMA DE GESTIÓ DEL SERVEI PÚBLIC

Una vegada definides les principals característiques dels diferents models de gestió, es determina a continuació el procediment a seguir pel Consell Comarcal de l'Alt Camp per a seleccionar el model de gestió més eficient i sostenible per al servei de recollida de residus municipals i, un cop decidit el tipus de gestió a adoptar, els tràmits a realitzar per a la seva implantació.

La determinació del mode concret de gestió i, fins i tot, la pròpia elecció de l'instrument concret de gestió haurà de derivar ineludiblement de comparativa que determini el mode de gestió "més eficient i sostenible".

Per la seva banda, l'article 182.3 del ROAS determina que per a la prestació de serveis essencials reservats es pot utilitzar qualsevol de les formes dels serveis locals.

10.1 Fonaments jurídics

L'elecció de la forma de gestió més eficient implica sotmetre l'expedient a la normativa vigent en aquest moment, en atenció al principi de seguretat jurídica, normativa que en allò que fa a la memòria justificativa de la sostenibilitat i eficiència és molt més restrictiva a partir de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL), per la qual l'exercici de la capacitat autoorganitzativa queda condicionada per la verificació amb caràcter previ a qualsevol decisió sobre la forma de gestió a la justificació dels requisits legals fixats a l'article 85 de l'LRBRL anteriorment reproduït, que permetin motivar la decisió, és a dir, la forma de gestió acordada ha de ser la "més sostenible i eficient" d'entre les previstes en la mateixa norma.

Ja s'avança que l'opció a favor de la gestió directa per a la prestació dels serveis locals, opció que és la contemplada actualment, no és una decisió plenament discrecional ja que alguns organismes de defensa de la competència com són la renombrada Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència o l'Autoritat Catalana de la Competència han assenyalat en els seus informes que els serveis locals s'han de prestar de la forma que més afavoreixi a la competència, la qual cosa entraria en conflicte amb els moviments de re municipalització i internalització dels serveis públics que comportarien l'exclusió dels operadors privats en la gestió d'aquests serveis que quedaria reservada per als ajuntaments o els seus ens instrumentals.

El procediment per a l'establiment dels serveis i, per tant, per a la seva modificació, es regeix pels art. 243 a 250 del TRLMRLC i pels art. 159 i 160 del ROAS. De forma molt resumida, els passos d'aquest procediment són els següents:

- Inici del procediment per acord Plenari
- Designació de la Comissió d'Estudi (tècnica-política, i amb representació dels usuaris) en l'acord d'inici del procediment
- Durant 3 mesos: redacció de Memòria Justificativa i la Reglamentació del servei, si escau. La Comissió d'Estudi pot contractar les assistències tècniques pertinents.
- Informes de Secretari i Interventor de la corporació comarcal
- Aprovació inicial dels documents pel Plenari
- Exposició al públic per 30 dies, audiència interessats
- Respostes i resolucions derivades de l'exposició pública.
- Aprovació definitiva per part del plenari dels documents i dels efectes econòmics: liquidació de l'anterior prestador, etc.

10.2 Procediment a seguir si es canvia a la gestió indirecta del servei mitjançant contracte de servei

D'acord amb l'LCSP caldrà tramitar l'expedient de contractació d'acord amb les consideracions que es contemplen a la mateixa Llei i normes de desenvolupament. Les actuacions preparatòries del contracte de serveis:

1. Inici de l'expedient de contractació motivant la necessitat del contracte (Article 116.1 de l'LCSP). S'ha d'assenyalar que la justificació d'aquesta necessitat (en els termes exigits per l'article 28 de l'LCSP) queda substancialment acreditada en la comparació de les formes de gestió realitzada prèviament.

2. Realització i aprovació d'un estudi de viabilitat del servei. El contingut mínim de l'Estudi de Viabilitat hauria de ser el següent:

- Una justificació dels avantatges quantitatius i qualitius que aconsellen la utilització d'aquest contracte enfront a altres tipus contractuals.
- El valor actual net de totes les inversions, costos i ingressos del contracte a fi d'avaluar el risc operacional.

3. Exposició pública de l'estudi de viabilitat pel termini d'un mes.

4. Redacció de l'expedient acreditatiu de conveniència i oportunitat

S'ha de tenir en compte en aquest punt el dispostat per la DA 3a.5 de l'LCSP que obliga a la tramitació conjunta de l'estudi de viabilitat o estudi de viabilitat economicofinancera amb l'expedient acreditatiu de l'oportunitat i conveniència de la mesura d'acord amb l'article 86.1 de l'LRBRL considerat en relació amb l'article 97 TRRL i preceptes corresponents del ROAS

5. Avantprojecte de construcció i explotació de les obres. En cas que el contracte compregui l'execució d'obres, la tramitació anirà precedida, de l'elaboració i aprovació administrativa de l'avantprojecte de construcció i explotació de les obres que resultin precises. Exposició pública pel termini d'1 mes.

6. Redacció de plecs. Els plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques s'elaboraran en els termes establerts per l'article 285.1 LCSP i hauran de fer referència, almenys, als següents aspectes:

- Objecte del contracte.
- Condicions de prestació del servei i, en el seu cas, fixaran les tarifes que haguessin d'abonar els usuaris, els procediments per a la seva revisió i el cànon o participació que hagués de satisfer a l'Administració.
- Regularan també la distribució de riscos entre l'Administració i el contractista en funció de les característiques particulars del servei, si bé en tot cas el risc operacional correspondrà al contractista.
- Definiran els requisits de capacitat i solvència financera, econòmica i tècnica que siguin exigibles als licitadors.
- Preveuran també la possibilitat que es produeixi la cessió del contracte.

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:

1. 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.

2. 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 una part de la facturació estigui sotmesa al compliment d'objectius previ control tècnic.

- 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 correcta, 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.

Conforme a l'estudi econòmic annexat, 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 adicional 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 inclòs.

Gestió administrativa de l'expedient: 13.000 euros IVA inclòs, 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 del servei en diferents lots, s'ha conclòs el següent:

Pel que fa a la licitació dels serveis de recollida, 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 requereix així la llei de contractes.

10.3 Procediment a seguir si es decideix prestar el servei amb gestió directa

Com ja s'ha conclòs, si de l'anàlisi de les diferents opcions es concludés l'elecció de la gestió directa en qualsevol de les alternatives previstes per la llei, diferent a l'actual, s'hauria de seguir el procediment assenyalat en l'article 86.1 de l'LRBRL en relació amb l'article 97.1 TRRL, i d'acord amb el procediment que s'estableix en l'article 188.5 del ROAS en relació amb el canvi en la forma de gestió d'un servei, que determina que "El canvi de la forma de gestió d'un servei exigeix la instrucció de l'expedient i la tramitació del procediment, en els aspectes aplicables, als quals és referència els articles 159 i 160 d'aquest Reglament), i que es tradueix en el següent:

1. Acord inicial de la Corporació per a iniciar l'expedient i el procediment, prèvia designació d'una Comissió d'estudi composta per membres electes de la mateixa i per personal tècnic qualificat, així com representants dels usuaris, d'acord amb el que s'estableix en l'article 244 del TRLMC.

2. Redacció per aquesta Comissió d'una memòria relativa als aspectes social, jurídic, tècnic i financers del servei (en relació als criteris de rendibilitat econòmica i de recuperació de la inversió principalment), en la qual haurà de determinar-se i justificar-se la forma de gestió que es proposi, entre les previstes per la llei i esmentades anteriorment. Així mateix, tenint en compte

la naturalesa d'activitat econòmica del servei i el fet que una de les possibles fórmules de gestió resultants de l'estudi és la gestió directa per personificació pública mercantil, cal tenir en consideració el que preveu l'article

86.1 de la LRBR, segons el qual les entitats local podran exercir la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques, sempre que estigui garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la sostenibilitat financera en l'exercici de les seves competències. Per això, aquesta memòria també incorporarà la justificació de la conveniència i oportunitat de la prestació del servei públic de recollida de residus municipals com a activitat econòmica, mitjançant el corresponent expedient acreditatiu.

3. Exposició pública de la memòria després de ser presa en consideració per la Corporació, i per termini no inferior a trenta dies naturals, durant els quals podran formular observacions els particulars i Entitats.

4. Aprovació del projecte pel Ple de l'Entitat local.

Amb tot, atès que la forma actual de prestació del servei és la gestió directa, el procediment només s'hauria de tramitar en el supòsit que es consideri una forma de gestió directa diferent a l'actual com a més eficient i sostenible.

11. IMPLICACIONS DEL CANVI DE MODALITAT

D'acord amb el què s'ha debatut en diferents reunions de treball amb els responsables dels diferents ajuntaments i en les reunions realitzades en els òrgans de govern de l'Organisme Especial de Gestió de Residus Municipals, l'opció de canviar la forma de gestió del servei mitjançant la gestió directa en la forma de contracte administratiu de servei, té les següents implicacions:

- Dissolució de l'Organisme i creació d'una oficina tècnica.
- Finalitzar l'etapa de servei directe que en els darrers anys ha causat una disminució en la qualitat del servei de recollida de residus, i uns costos addicionals degut a la baixa eficiència del servei.
- Poder reorganitzar el servei i utilitzar nova maquinària i infraestructures mitjançant un operador privat, adjudicatari d'un procediment de licitació obert i harmonitzat.
- Designar una nova organització dels recursos humans més eficient, i amb millor capacitat i flexibilitat en les funcions i tasques, i amb més instruments de motivació i incentivació del bon treball.
- Facilitar la planificació de la tresoreria del Consell Comarcal.
- Millora molt la qualitat del servei, renovament maquinària, vehicles, infraestructura, imatge i processos de servei.
- Assolir els resultats ambientals establerts per la normativa vigent.
- Centrar els esforços del personal del Consell Comarcal, en el què l'administració té plena potestat i obligatorietat de realitzar: supervisar, inspeccionar, fiscalitzar i sancionar. Aquestes accions seran realitzades pel personal de l'administració i són necessàries per a poder aplicar els preceptes de la Llei 7/2022 de residus i sòls contaminats per a una economia circular, i assolir els resultats ambientals que exigeix aquesta norma.

12. CONCLUSIONS

Les administracions locals tenen un paper fonamental en el compliment dels objectius ambientals en matèria de residus, per això el servei de recollida de residus ha de donar compliment a les premisses següents:

- Establir un sistema eficient i sostenible de recollida de residus municipals.
 - Implementar sistemes que fomentin la reducció, reutilització i reciclatge.
 - Promoure la participació ciutadana i la conscienciació ambiental.
- Incrementar els índexs de separació en origen i reciclatge.
- Reduir els costos de tractament associats als residus no separats.
- Avançar cap a una economia circular.
- Donar compliment als objectius del marc normatiu vigent.
- Acordar la forma de gestió que s'adapti millor a les característiques del territori, els recursos disponibles i les necessitats dels ciutadans.

La present memòria presenta un model d'anàlisi comparatiu basat, principalment, en la comparació dels paràmetres relacionats amb l'eficiència (que el servei es presti de manera correcta i a un preu sostenible) i sostenibilitat econòmica d'acord amb els postulats dels articles esmentats de l'LRBRL. S'han considerat els diferents models de gestió de serveis públics i les particularitats entre ells i s'ha realitzat una anàlisi econòmica comparativa (veure taula de la pàgina 37 i 38) de les següents formes de gestió: gestió directa i gestió indirecta.

Considerant el cost que suposa la incorporació dels vehicles i la maquinària per la prestació del servei, l'escenari econòmicament més favorable és mitjançant la gestió indirecta, que representa un cost de 1.448.618,00 €, conforme l'estudi econòmic, per les inversions a amortitzar en un termini de 8 anys. Aquesta inversió no podria ser assumida de forma directa (Cap. 6 inversions directes), degut a la seva influència sobre la capacitat d'endeutament del Consell Comarcal, i tindria un cost netament superior en cas d'haver-se de contractar mitjançant lloguer i/o rèntings, a més dels procediments a gestionar per fer les licitacions corresponents.

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:

1. 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.
2. Aquest contracte de serveis serà més eficient, econòmicament més avantatjós i ambientalment més compromès, 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 on actualment no es presta el servei.
3. Concloure que el procediment de contractació mitjançant contracte de serveis, requereix d'una oficina tècnica, constituïda per personal tècnic i administratiu del Consell Comarcal per a poder controlar i fiscalitzar el compliment del contracte, i elaborar el **Pla Anual del Servei**.

S'han valorat tots els aspectes estrictament econòmics que es defineixen i quantifiquen en els estudis previs (Annex 1. estudi de viabilitat del nou servei i Annex 2 Dimensionament del nou servei), que s'adjunten com a documentació complementària a aquesta memòria.

La gestió indirecta, pot resultar una oportunitat de millora per poder incrementar la dotació de serveis a prestar que actualment no es presten, com són:

- Implementació de sistemes eficients: Adoptar models de recollida selectiva que hagin demostrat la seva eficàcia, com el sistema porta a porta de baixa intensitat o contenidors intel·ligents en àrees rurals.
- Sensibilització ciutadana: Desenvolupar campanyes d'informació i educació per fomentar la participació activa de la ciutadania en la recollida selectiva.



- Monitorització, seguiment amb indicadors i avaluació: Establir mecanismes de seguiment i avaluació per mesurar l'eficàcia del servei i realitzar ajustos quan sigui necessari.

El model de gestió proposat ha tingut en compte els aspectes econòmics, de gestió, d'organització i de caire social i de transparència en la gestió dels recursos públics.

La modificació del servei de recollida de residus cap al canvi a un contracte de serveis, és jurídicament procedent i necessària per garantir l'adequació a la normativa ambiental europea, estatal i autonòmica, així com per assegurar una gestió eficient, sostenible i conforme al dret públic local.

ANNEXES

- ✓ Annex 1. Estudi de viabilitat del nou servei (any 2021).
- ✓ Annex 2. Dimensionament del nou servei.
- ✓ Annex 3. Recursos materials adscrits al servei: Parc mòbil.
- ✓ Annex 4. Recursos materials adscrits al servei: maquinària, caixes i altres.
- ✓ Annex 5. Personal adscrit al servei.