

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original custodiat per Consell Comarcal de l'Alt Camp. Podeu verificar la seva autenticitat a través del servei de validació de l'Ensi amb el CVE 352D398945814010AD8085822A8C853 i data d'emissió 09/05/2023 a les 10:25:59

# MEMÒRIA

Establiment del servei comarcal de sanejament de l'Alt Camp

# TAULA DE CONTINGUTS

Introducció.....	3
Abast i contingut del servei comarcal que es projecta .....	6
Finançament de la gestió dels sistemes.....	18
Les formes de gestió possibles.....	22
Concessió.....	25
Empresa d'economia mixta .....	26
Entitat pública empresarial .....	30
Societat mercantil pública .....	30
Ànlisi dels diferents factors determinants .....	32
Conclusions .....	36

# Introducció

L'objecte del present document consisteix en avaluar la conveniència d'una nova solució conceptual a la prestació del servei públic de sanejament a la Comarca de l'Alt Camp, per tal d'assolir l'optimització dels recursos emprats a dia d'avui per la seva gestió, així com dotar al Consell Comarcal d'una estructura operativa i funcional que garanteixi la continuïtat, la qualitat, la rendibilitat i la competitivitat d'aquest servei.

Aquest document es desenvolupa sota la idea de valoritzar tant les prestacions que rep el destinatari del servei de sanejament, en tant en quant que client i usuari, com la pròpia unitat de negoci que constitueix en sí mateix tot tipus de servei públic.

L'entorn social i econòmic actual exigeix dels serveis públics, entesos com a forma d'interacció entre l'administració i la societat civil, uns nivells d'eficiència que ultrapassin els simples conceptes d'obligatorietat, continuïtat i regularitat recollits tradicionalment com a principis inspiradors de la legislació reguladora dels serveis públics locals. L'eficiència dels serveis públics, producte de la cada cop més estesa pràctica d'avaluar el sector públic sota els mateixos paràmetres de la gestió empresarial privada, exigeix que es prestin amb el màxim nivell de qualitat, tecnologia i innovació possibles i que la seva prestació es realitzi de la forma més competitiva possible, entesa aquesta darrera com l'equivalència existent entre les prestacions que rep l'usuari i les contraprestacions que ha de satisfer per gaudir-ne d'elles, relacionades ambdues amb el nivell de satisfacció de les expectatives assolit per les prestacions rebudes.

El concepte de competitivitat en els serveis públics locals és essencial per entendre l'orientació que aquests han d'adoptar per la satisfacció dels interessos comuns dels diferents agents que hi interaccionen. Per una banda, nodreix la superació de la idea de gratuïtat dels serveis públics, lligada de forma històrica i indissociable a la gestió directa dels serveis per part de l'Administració, mentre que, per altra banda, aquest concepte de competitivitat també estimula la gestió i l'ús eficient dels serveis públics.

Els criteris esmentats d'eficiència i competitivitat col·loquen, com ja ha quedat palès, als serveis públics locals, en un entorn d'avaluació constant on el paper de l'Administració ha de passar a jugar un rol de regulador del servei, tot abandonant la funció de prestador directe del servei.

La funció de regulador dels serveis públics per part de l'Administració no ha de comportar, en cap cas, l'abandonament absolut de la gestió per part seva. L'Administració ha de reservar-se aquells elements d'intervenció que en cada moment consideri adients en l'interès de garantir la provisió de béns i serveis en aquelles condicions de màxima competitivitat, és a dir, amb el millor nivell de qualitat i al millor preu possibles.

Es tracta en definitiva d'abandonar la idea de l'eficàcia en la gestió dels serveis públics, com a concepte vinculat al compliment del pressupost, per superar-la i substituir-la per la idea de l'eficiència entesa en els termes expressats amb anterioritat de provisió de bens i serveis en aquelles condicions de màxima competitivitat, és a dir amb el millor nivell de qualitat i al millor preu possibles, en correlació al creixent grau d'exigència de la nostra societat actual.

La progressiva construcció dels sistemes de sanejament de la comarca en el darrer quart de segle ha permès una notable recuperació de l'impacte negatiu sobre el medi receptor que tenien els sistemes anteriors, i que ha permès recuperar nivells de qualitat de l'aigua inimaginables fa 25 anys, amb un fort impacte positiu sobre el medi ambient i el paisatge.

L'esforç d'aquests anys cal continuar-lo en el futur per tal de mantenir els nivells assolits i fins i tot incrementar-los, i això exigeix una eficaç gestió dels sistemes de sanejament i un acurat seguiment de les seves necessitats recurrents de millora i posta al dia.

L'eficiència dels serveis públics, producte de la cada cop més estesa pràctica d'avaluar el sector públic sota els mateixos paràmetres de la gestió empresarial privada, exigeix que es prestin amb el màxim nivell de qualitat, tecnologia i innovació possibles i que la seva prestació es realitzi de la forma més competitiva possible, entesa aquesta darrera com l'equivalència existent entre les prestacions que rep l'usuari i les contraprestacions que ha de satisfer per gaudir-ne d'elles, relacionades ambdues amb el nivell de satisfacció de les expectatives assolit per les prestacions rebudes.

Diversos ajuntaments de la comarca han manifestat el seu interès en la delegació en favor d'aquest Consell Comarcal del servei de sanejament en alta de les seves aigües residuals urbanes.

L'article 67 del Pla de gestió del districte de la conca fluvial de Catalunya, estableix que "l'Administració hidràulica de Catalunya, en el marc de la vigent legislació en matèria de règim local i de procediment administratiu, afavoreix la gestió integrada dels sistemes d'abastament i dels sistemes de sanejament, i fomenta la creació d'estructures supralocals de gestió, mitjançant fórmules consorciades o mancomunades, capaces d'aportar un servei especialitzat i de garantir l'òptim rendiment dels sistemes".

L'establiment i la determinació de la forma de gestió dels serveis exigeix, d'acord amb els articles 159 i 160 del Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (més avall citat com a ROAS), aprovat mitjançant el Decret 179/1995, de 13 de juny, la instrucció d'un expedient al qual s'hi ha d'aportar, entre d'altres documents, una memòria justificativa, on es determinin les raons de l'elecció d'una forma de gestió concreta, entre les possibles previstes al vigent ordenament jurídic, un projecte de servei, que en detall les prestacions, obres associades i viabilitat econòmica, i un reglament, que reguli els drets i deures dels usuaris. L'objecte del present document és, per tant, donar compliment a

aquest precepte normatiu en la part de la memòria justificativa de la forma de gestió proposada.

L'article 25 del Text refós de la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya (LOCC), i l'article 26.1 de la LOCC estableixen que els consells comarcals han de vetllar per tal que en els municipis de llur àmbit territorial es duguin a terme, amb nivells de qualitat homogenis, els serveis, les activitats i les prestacions que d'acord amb la legislació de règim local, són de competència local.

# Abast i contingut del servei comarcal que es projecta

La nostra comarca comprèn actualment 23 municipis. D'acord amb les dades que facilita l'Institut d'Estadística de Catalunya, la població i territori dels municipis de la comarca és la següent:

Taula 1

Municipi	Població (2020)	Superfície (km <sup>2</sup> )	Densitat (hab./km <sup>2</sup> )
Aiguamúrcia	961	72,95	13,20
Alcover	5.290	46,00	115,00
Alió	496	7,25	68,40
Bràfim	687	6,42	107,00
Cabra del Camp	1.254	26,95	46,50
Figuerola del Camp	332	22,72	14,60
Garidells, els	196	3,07	63,80
Masó, la	285	3,57	79,80
Milà, el	189	4,13	45,80
Mont-ral	173	34,72	5,00
Montferri	419	19,15	21,90
Nulles	541	10,61	51,00
Pla de Santa Maria, el	2.340	34,99	66,90
Pont d'Armentera, el	492	21,67	22,70
Puigpelat	1.199	9,48	126,50
Querol	572	72,26	7,90
Riba, la	552	7,99	69,10
Rodonyà	506	8,49	59,60
Rourell, el	395	2,32	170,30
Vallmoll	1.882	16,68	112,80
Valls	24.727	55,28	447,30
Vila-rodona	1.341	33,10	40,50
Vilabella	711	18,19	39,10
<b>TOTAL Comarca</b>	<b>45.540</b>	<b>537,99</b>	<b>84,65</b>

Font: Institut d'Estadística de Catalunya

De conformitat amb el Reglament dels Serveis Públics de Sanejament –més avall RSPS–, aprovat mitjançant el Decret 130/2003, de 13 de maig, el sistema

públic de sanejament en alta està format pel conjunt de béns de domini públic constituït per l'estació depuradora d'aigües residuals, les estacions de bombament, els emissaris submarins i els col·lectors en alta associats. D'acord amb la mateixa disposició, s'entén per col·lector en alta aquella instal·lació a la qual es connecten les xarxes de clavegueram col·lectives, conduint directament (per gravetat o bombament) les aigües residuals recollides fins a l'estació depuradora d'aigües residuals.

Els municipis següents disposen de sistemes de tractament de les aigües residuals urbanes:

Taula 2

<b>Municipi</b>	<b>Sistema de Sanejament</b>
<b>Aiguamúrcia</b>	Programat
<b>Alcover</b>	Alcover
<b>Alió</b>	Alió
<b>Bràfim</b>	Programat
<b>Cabra del Camp</b>	Programat
<b>Figuerola del Camp</b>	Programat
<b>Garidells, els</b>	Programat
<b>Masó, la</b>	
<b>Milà, el</b>	El Milà
<b>Mont-ral</b>	Programat
<b>Montferri</b>	Programat
<b>Nulles</b>	Programat
<b>Pla de Santa Maria, el</b>	El Pla de Santa Maria
<b>Pont d'Armentera, el</b>	
<b>Puigpelat</b>	Programat
<b>Querol</b>	Programat
<b>Riba, la</b>	
<b>Rodonyà</b>	
<b>Rourell, el</b>	Programat
<b>Vallmoll</b>	Programat
<b>Valls</b>	Valls (poble) i Valls (polígon)
<b>Vila-rodona</b>	Programat
<b>Vilabella</b>	

Els ajuntaments ostenten la competència sobre la gestió dels serveis associats al cicle urbà de l'aigua, i particularment pel que fa al sanejament en alta de les

aigües residuals urbanes. L'article 25.2 c) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local –més avall citada com a LBRL– estableix els serveis del cicle urbà de l'aigua com a competències pròpies dels municipis que les exerceixen en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes. Aquests serveis comprenen, en el redactat literal de la LBRL, l'abastament d'aigua potable a domicili i l'evacuació i el tractament de les aigües residuals. L'article 26.1 a) de la LBRL determina que el servei d'abastament d'aigua i el servei de clavegueram és d'obligada prestació en tots els municipis.

En el mateix sentit, l'article 66 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya –més avall citada com a LMRLC– defineix com a competència pròpia dels municipis el subministrament d'aigua, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals, i l'article 67 de la mateixa disposició estableix que els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim el servei d'abastament domiciliari d'aigua potable i les clavegueres.

El Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya–més avall citat com a TRLAC–, aprovat pel Decret Legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, estableix en el seu article 5 les competències dels ens locals en matèria d'aigües, i aquestes inclouen el clavegueram i el tractament de les aigües residuals, i el control sanitari de les aigües residuals.

D'acord amb l'article 39 del RSPS, “la transmissió de la titularitat de les instal·lacions a l'ELA o a l'administració competent es produirà en un termini que no podrà excedir els deu anys a partir de la finalització de la seva execució”.

Les EDAR's que donen servei als municipis de la comarca són les següents:

### EDAR d'Alcover

EDAR	Alcover
<b>Any posada en marxa</b>	1983
<b>Tipus de tractament</b>	Biològic
<b>Cabal de disseny</b>	1.000 m <sup>3</sup> /dia
<b>Habitants equivalents</b>	5.000
<b>Longitud col·lectors</b>	0,31 kms
<b>Administració gestora actual</b>	Ajuntament d'Alcover

El sistema de sanejament gestionat per l'Ajuntament d'Alcover està constituït per una Estació Depuradora d'Aigües Residuals (EDAR) que disposa d'un tractament biològic de fangs activats de mitja càrrega sense eliminació de

nutrients, un col·lector que recull les aigües residuals del nucli i les porta fins a l'EDAR i 2 estacions de bombament (EB). Fou construïda en 1983.



El cabal de disseny és de 1.000 m<sup>3</sup>/dia i la població equivalent de disseny és de 5.000 habitants. Aquesta instal·lació tracta les aigües residuals del municipi del nucli d'Alcover, el polígon industrial d'Alcover i la zona Residencial del Remei.

Té 1 línia de pretractament. La deshidratació de fangs és per eres d'assecatge.

Actualment es troba en execució l'obra d'una nova EDAR a Alcover que subsituirà l'actual.

### **EDAR d'Alió**

El sistema de sanejament gestionat per l'Ajuntament d'Alió està constituït per una Estació Depuradora d'Aigües Residuals (EDAR) que disposa d'un tractament biològic per llacunatge de macròfits de flux subsuperficial vertical sense eliminació de nutrients. Aquesta instal·lació va entrar en producció en 2013.



<b>EDAR</b>	<b>Alió</b>
<b>Any posada en marxa</b>	2013
<b>Tipus de tractament</b>	Llacunatge
<b>Cabal de disseny</b>	100,50 m <sup>3</sup> /dia
<b>Habitants equivalents</b>	419
<b>Longitud col·lectors</b>	
<b>Administració gestora actual</b>	Ajuntament d'Alió

### EDAR del Milà

<b>EDAR</b>	<b>Milà, el</b>
<b>Any posada en marxa</b>	2020
<b>Tipus de tractament</b>	Biològic
<b>Cabal de disseny</b>	15 m <sup>3</sup> /dia
<b>Habitants equivalents</b>	165
<b>Longitud col·lectors</b>	0,66 kms
<b>Administració gestora actual</b>	Ajuntament del Milà



### EDAR del Pla de Santa Maria

EDAR	Pla de Santa Maria, el
Any posada en marxa	1993
Tipus de tractament	Biològic
Cabal de disseny	620 m <sup>3</sup> /dia
Habitants equivalents	5.145
Longitud col·lectors	2,84 kms
Administració gestora actual	Agència Catalana de l'Aigua



El sistema de sanejament, gestionat per l'Agència Catalana de l'Aigua, està constituït per una Estació Depuradora d'Aigües Residuals (EDAR) que disposa

d'un tractament biològic de fangs activats de baixa càrrega amb eliminació de nitrogen. Les aigües residuals arriben a través d'un col·lector en alta de 2,8 km que les condueix fins a l'EDAR. El medi receptor són els Aiguamolls de El Plà de Santa Maria. Fou construïda en 1993.

D'acord amb l'article 39 del RSPS, "La transmissió de la titularitat de les instal·lacions a l'ELA o a l'administració competent es produirà en un termini que no podrà excedir els deu anys a partir de la finalització de la seva execució".

### EDAR de Valls (poble)

EDAR	Valls (poble)
Any posada en marxa	2000
Tipus de tractament	Biològic amb eliminació de nitrògen i fòsfor
Cabal de disseny	7.200 m <sup>3</sup> /dia
Habitants equivalents	33.720
Longitud col·lectors	7,50 kms
Administració gestora actual	Ajuntament de Valls



El sistema de sanejament gestionat per l'Ajuntament de Valls està constituït per una Estació Depuradora d'Aigües Residuals (EDAR) que disposa d'un tractament biològic de fangs activats de baixa càrrega amb eliminació de nutrients i una xarxa de col·lectors, que recull les aigües residuals del nucli i l'efluent de la EDAR de Valls Polígon Industrial i les porta fins a l'EDAR. Les

aigües arriben a l'EDAR impulsades per una estació de bombament (EBAR) a través d'un col·lector de 1,5 Km.

### EDAR de Valls (polígon)

EDAR	Valls (polígon industrial)
Any posada en marxa	1977
Tipus de tractament	Biològic
Cabal de disseny	600 m <sup>3</sup> /dia
Habitants equivalents	3.540
Longitud col·lectors	
Administració gestora actual	Ajuntament de Valls



El sistema de sanejament gestionat per l'Ajuntament de Valls està constituït per una Estació Depuradora d'Aigües Residuals (EDAR) que disposa d'un tractament biològic de fangs activats de baixa càrrega sense eliminació de nutrients. L'efluent aboca al col·lector en alta i s'acaba de tractar a l'EDAR Valls Poble.

El servei comarcal que es projecta té com a finalitat principal assumir la gestió de forma integrada i coordinada dels diferents sistemes. Aquesta gestió integrada dels sistemes de sanejament facilitaria per una banda que els sistemes tinguin una dimensió mínima per tal que l'administració responsable de la prestació dels serveis de sanejament disposi dels mitjans personals i tècnics necessaris per a poder supervisar adequadament les operacions del servei, controlar els costos, planificar i programar inversions i actuacions futures, i exercir el control dels abocaments a sistemes de sanejament. En municipis petits

és impensable disposar d'aquests mitjans sinó és de forma compartida amb altres. En municipis grans o fins i tot mitjans sí pot resultar viable, però justament si els serveis de la comarca no inclouen aquests municipis grans i mitjans, en general no tindran prou massa crítica per a poder disposar dels mitjans necessaris per a la resta de municipis.

Per altra banda, la gestió integrada produeix economies d'escala en la gestió dels serveis. Pot afirmar-se sobre dades empíriques contrastades i mantingudes en el temps que el cost unitari de la gestió dels serveis de sanejament té una relació inversa amb la dimensió dels sistemes. Els costos d'una gestió integrada són inferiors en termes unitaris als costos d'una gestió individualitzada municipi a municipi. L'anàlisi estadística de les dades de costos corresponents a l'any 2019 que ha facilitat l'Agència Catalana de l'Aigua corrobora aquesta afirmació. La taula següent mostra un resum d'aquesta anàlisi estadística:

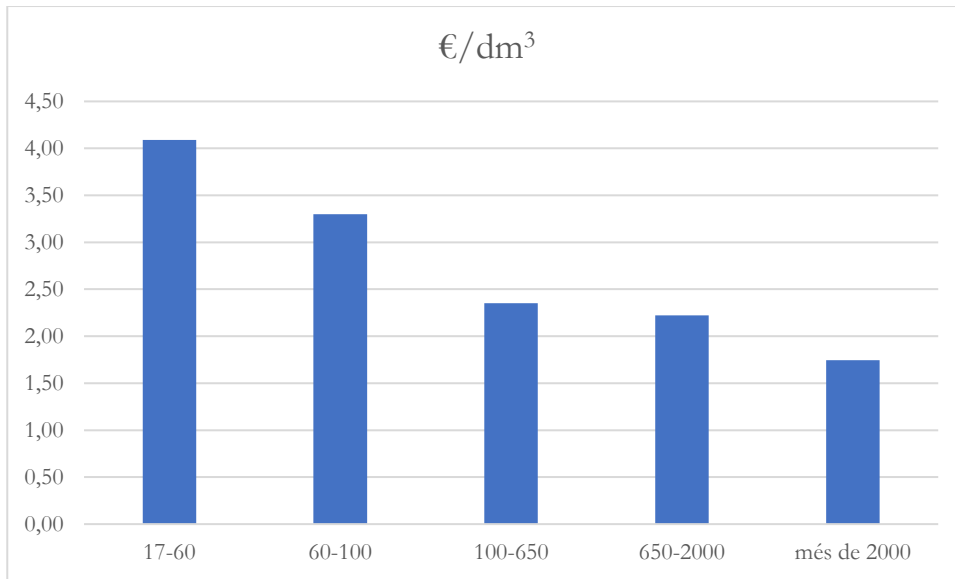
<b>Cost mitjà interval</b>	<b>€/dm<sup>3</sup></b>	<b>1,75=100</b>
<b>17-60</b>	4,09	234
<b>60-100</b>	3,30	189
<b>100-650</b>	2,35	135
<b>650-2000</b>	2,22	127
<b>més de 2000</b>	1,75	100

Font: elaboració pròpia<sup>1</sup>

En la taula anterior la primera columna mostra el volum d'aigua residual tractada en dm<sup>3</sup>, anualitat de 2019, per les diferents administracions actants, gestores de sistemes de sanejament en alta. La segona columna mostra el cost mitjà de les despeses directes d'explotació, expressat en €/dm<sup>3</sup>, corresponents a la mateixa anualitat de 2019. El tram d'administracions de menor dimensió (17-60) correspon íntegrament a municipis que gestionen de forma individual els seus sistemes de sanejament. Com s'observa, aquest és el tram on el cost unitari del tractament és més alt. Per contra, el tram de major volum de tractament correspon íntegrament a administracions supramunicipals, i és el tram on el cost unitari mitjà és més baix. En la tercera columna és mostra la proporcionalitat entre intervals. Com s'adverteix, en el tram d'administracions de menor dimensió el cost unitari és de mitjana un 234 per cent superior al cost de les administracions supramunicipals més gran.

<sup>1</sup> La taula està elaborada a partir de les dades facilitades per l'Agència Catalana de l'Aigua corresponents a atribucions de costos directes d'explotació per administracions actants i volums totals tractats a l'any.

Gràficament:



L'explicació d'aquest fet rau a les economies d'escala i les sinergies entre sistemes que genera la gestió integrada a escala supramunicipal.

La planificació hidrològica contempla les inversions futures que s'hauran d'efectuar en els sistemes de sanejament de la comarca:

## Instal·lacions dels sistemes públics de sanejament de la comarca actualment incloses en la planificació de l'Agència Catalana de l'Aigua

<b>Actuació</b>	<b>Municipi</b>	<b>Pressupost</b>	<b>Situació</b>
<b>Nova EDAR Alcover</b>	Alcover	2.841.000	Obra en execució
<b>Ampliació de l'EDAR del Pla de Santa Maria</b>	Pla de Santa Maria		
<b>Millores EDAR i eliminació d'aigües blanques del sistema de Valls</b>	Valls	2.200.000	
<b>Sanejament i depuració del Pla de Manlleu</b>	Aiguamúrcia	196.000	Redacció de projecte
<b>Sanejament i depuració de les Pobles</b>	Aiguamúrcia	210.000	Redacció de projecte
<b>Sanejament i depuració de Bràfim</b>	Brafim	419.300	
<b>Sanejament i depuració de Mas del Plata</b>	Cabra del Camp	2.726.500	Obra en execució
<b>Sanejament i depuració de Cabra del Camp</b>	Cabra del Camp	434.350	
<b>Sanejament i depuració de Miralcamp Residencial</b>	Cabra del Camp	161.700	
<b>Sanejament i depuració de Figuerola del Camp</b>	Figuerola del Camp	476.350	
<b>Sanejament i depuració dels Garidells i Malacuca</b>	Garidells, els	471.100	Conveni amb ajuntament
<b>Sanejament i depuració del Milà</b>	Milà, el	197.400	Obra avançada pel municipi

<b>Actuació</b>	<b>Municipi</b>	<b>Pressupost</b>	<b>Situació</b>
<b>Sanejament i depuració de Montferri</b>	Montferri	195.650	Redacció de projecte
<b>Sanejament i depuració de Mont-ral</b>	Mont-ral	283.500	
<b>Sanejament i depuració de Nulles</b>	Nulles	347.200	
<b>Sanejament i depuració dels nuclis de Puigpelat, la Sínia, les Boveres i els Arcs</b>	Puigpelat	2.386.000	Obra en execució
<b>Sanejament i depuració de Querol</b>	Querol	340.970	Redacció de projecte
<b>Sanejament i depuració del Rourell</b>	Rourell, el	270.550	
<b>Sanejament i depuració de Vallmoll i Vallmoll Paradís</b>	Vallmoll	2.827.000	Obra en execució
<b>Sanejament i depuració de Calders</b>	Vallmoll	344.050	
<b>Sanejament i depuració de les Planes</b>	Vallmoll	179.550	
<b>Sanejament i depuració de Picamoixons</b>	Valls	415.100	
<b>Sanejament i depuració de Masmolets</b>	Valls	69.300	
<b>Sanejament i depuració de Vila-rodona</b>	Vila-rodona	876.400	Redacció de projecte

(Font: Agència Catalana de l'Aigua<sup>2</sup>)

Com s'observa, en el cas del municipi del Milà, algunes de les actuacions incloses en la planificació hidrològica han estat avançades per l'actuació municipal.

<sup>2</sup> [http://aca.gencat.cat/web/.content/30\\_Plans\\_i\\_programes](http://aca.gencat.cat/web/.content/30_Plans_i_programes)

# Finançament de la gestió dels sistemes

Quant al finançament del servei comarcal, en primer lloc cal assenyalar que en l'actualitat el cost d'exploració, directe i indirecte, i de reposicions i millores en les instal·lacions està essent sufragat per l'Agència Catalana de l'Aigua. El servei integrat a escala supramunicipal serà el receptor d'aquests recursos des de la data d'inici de la gestió a escala comarcal.

Des d'un punt de vista econòmic, el finançament dels serveis ha d'ésser sostenible i suficient, i ha de donar compliment al principi de recuperació de costos establert en la Directiva Marc de l'Aigua. L'article 62 del TRLAC crea el Cànon de l'Aigua com a ingrés específic de l'Agència Catalana de l'Aigua, i l'article 63 de la mateixa disposició afecta el rendiment d'aquest Cànon de l'Aigua al pagament de les despeses que generi l'acompliment de les funcions que s'atribueixen a l'Agència Catalana de l'Aigua. El Cànon de l'Aigua forma part del preu que satisfan els usuaris finals per l'ús de l'aigua, i incorpora així a aquest preu de l'aigua un conjunt de costos vinculats a la gestió del recurs.

En particular, l'article 55 del TRLAC estableix que "l'Agència Catalana de l'Aigua ha de garantir el finançament dels sistemes públics de sanejament, de conformitat amb el que estableix la planificació hidrològica, mitjançant les corresponents atribucions de recursos. L'atribució s'efectua amb afectació de destinació i comprèn les despeses directes de prestació d'aquests serveis i les de reposició i millorament de les infraestructures".

Per tant, el conjunt d'aquests mecanismes jurídics (cànon de l'aigua, obligacions de l'Agència Catalana de l'Aigua en relació a la construcció de les instal·lacions i sosteniment econòmic de la gestió, i la figura de l'atribució de fons) fan que el preu de l'aigua financi les despeses d'inversió i d'operació dels sistemes públics de sanejament en alta. Aquest mecanisme garantiria el compliment del principi de la plena recuperació de costos establert en la Directiva Marc de l'Aigua.

Aquest conjunt de mecanismes garanteixen doncs la suficiència financera per a la gestió dels sistemes públics de sanejament en alta, sigui quina sigui l'escala territorial a la qual es produeixi aquesta gestió.

En l'actualitat els costos suportats per l'Agència Catalana de l'Aigua per la gestió d'aquests sistemes de sanejament són les següents (exercici de 2022):

Sistema de Sanejament	Administració gestora	Despeses directes
Alcover	Ajuntament d'Alcover	85.677,28

Sistema de Sanejament	Administració gestora	Despeses directes
Pla de Santa Maria	ACA	136.558,53
Valls poble	Ajuntament de Valls	432.089,20
Valls poligon	Ajuntament de Valls	152.316,58
Alió	Ajuntament d'Alió	14.916,00
Milà, el	Ajuntament del Milà	13.247,55
<b>TOTAL</b>		834.805,14

**Actuacions que podrien entrar en servei en els propers 5 anys a l'Alt Camp:**

Sanejament i depuració del Pla de Manlleu
Sanejament i depuració de les Pobles
Sanejament i depuració de Bràfim
Sanejament i depuració de Mas del Plata
Sanejament i depuració de Cabra del Camp
Sanejament i depuració de Figuerola del Camp
Sanejament i depuració dels Garidells
Sanejament i depuració de Montferri
Sanejament i depuració de Mont-ral
Sanejament i depuració de Nulles
Sanejament i depuració de Puigpelat
Sanejament i depuració de Querol
Sanejament i depuració del Rourell
Sanejament i depuració de Vallmoll
Sanejament i depuració de Calders
Sanejament i depuració de les Planes
Sanejament i depuració de Picamoixons
Sanejament i depuració de Masmolets
Sanejament i depuració de Vila-rodon

**Reposició i Millores:**

La despesa en Reposició i Millores en l'exercici 2022 ha estat de 198.272,49 €.

Quant a les noves inversions incloses en la planificació, llur finançament també corre a càrrec de l'Agència Catalana de l'Aigua, en funció de la programació inclosa en el Pla econòmic i financer dels seus pressupostos i les disponibilitats efectives de cada anualitat. En el cas d'actuacions a executar en un àmbit territorial on existeix una administració actuant la redacció de documents tècnics, projectes i execució d'obres pot ésser objecte d'un conveni

específic entre l'administració actuant que es tracti i l'Agència Catalana de l'Aigua. Per tant, les actuacions d'inversió a efectuar en un futur podrien ésser executades pel Consell Comarcal amb finançament íntegre de l'Agència Catalana de l'Aigua, sempre que prèviament s'instrumentés el corresponent conveni.

### Despeses indirectes

Adicionalment, i un cop el Consell s'hagi constituït en administració actuant i iniciï l'efectiva gestió del servei de sanejament en alta, percebrà l'atribució de fons per a despeses indirectes també prevista a l'article 55 del TRLAC. Aquesta atribució cobrirà les despeses de supervisió i control per part del Consell Comarcal, la inspecció i control d'abocaments i altres despeses administratives derivades d'aquesta gestió.

Aquesta norma, amb el redactat anterior a la Llei de Mesures per a 2020, establia amb caràcter general, l'import de l'atribució de recursos en concepte de costos indirectes d'explotació es determina aplicant a l'import certificat i validat per l'Agència Catalana de l'Aigua, en concepte de cost directe d'explotació per l'exercici pressupostari immediatament anterior, el coeficient que correspongui de la relació següent:

Tram de despesa	Coeficient
1. DDE < 1M€	0,055
2. 1M€ < DDE < 5M€	0,035
3. 5M€ < DDE < 15M€	0,025
4. DDE > 15M€	0,015

DDE: Despesa directa d'explotació.

M€: milions €

D'acord amb la norma vigent fins al maig de 2020, els imports que resultessin inferiors al màxim del grup immediatament anterior es regularitzaven fins aquest màxim. Atès el caràcter finalista de les atribucions de recursos, l'import declarat com a despesa indirecta es considerava justificat de manera automàtica i fins a la quantitat màxima objecte d'atribució mitjançant l'emissió d'un certificat de la seva intervenció relatiu a la seva aplicació efectiva a la gestió dels sistemes públics de sanejament. Amb els nivells actuals de despeses directes d'explotació dels sistemes de sanejament de la comarca anteriorment detallat, el coeficient d'aplicació hagués estat 0,055 i per tant la dotació econòmica anual en concepte de despeses indirectes hagués estat de 41.835,37 € any.

Ara bé, la Llei de Mesures per a 2020, va modificar de forma substancial els criteris de càlcul de l'atribució de fons per a despeses indirectes de la gestió dels

sistemes de sanejament. Amb el redactat vigent de l'article 55.2 del TRLAC, aquest càlcul resulta del valor màxim de tres variables alternatives:

- a) L'import resultant d'aplicar un coeficient del 0,075 a l'import de les despeses directes de l'exercici pressupostari anterior.
- b) O bé, l'import percebut per a despeses indirectes en l'exercici de 2019.
- c) O bé, 70.000,00 €/any, únicament en el cas que el destinatari sigui un ens supramunicipal.

En aplicació d'aquests nous criteris, en el cas que ens ocupa, la previsió d'ingressos en concepte d'atribució de fons per a despeses indirectes resultaria de la variable c) i l'import hagués estat doncs de 70.000,00 €. De forma similar a la normativa anterior, atès el caràcter finalista de les atribucions de recursos, l'import declarat com a despesa indirecta es considera justificat de manera automàtica i fins a la quantitat màxima objecte d'atribució mitjançant l'emissió d'un certificat de la intervenció relatiu a l'aplicació efectiva a la gestió dels sistemes públics de sanejament.

La Llei de mesures per als pressupostos de 2023 ha modificat l'article 55 del TRLAC incrementant la dotació mínima per a despeses indirectes que ha passat a ser de 120.000,00 €/any. Aquest és l'import que correspondria al Consell Comarcal de l'Alt Camp amb la normativa vigent.

Per tant, el conjunt de dotacions previstes en el TRLAC, a càrrec de l'Agència Catalana de l'Aigua cobririen els costos directes i indirectes d'exploració dels sistemes de sanejament, les reposicions i millores de les instal·lacions existents i el finançament íntegre de les noves inversions previstes en la planificació hidrològica.

# Les formes de gestió possibles

L'article 85.2 de la LBRL, en el nou redactat donat per la LRSAL, estableix que els serveis locals es poden gestionar de forma directa o indirecta. Aquesta disposició exclou expressament els serveis que impliquin exercici d'autoritat per part de l'ens local, cas en el qual només es podran gestionar de forma directa. Estaríem parlant de serveis com la seguretat ciutadana, l'ordenació del trànsit en vies públiques locals, la disciplina urbanística, la policia d'activitats i serveis d'una anàloga natura. Ni el subministrament d'aigua ni l'evacuació d'aigües residuals no formarien part d'aquest tipus de serveis, ja que llur prestació no implica exercici d'autoritat, tal i com entén aquest exercici la doctrina jurídica. Per tant, ens trobem en el cas de serveis que la legislació bàsica disposa que es poden gestionar tant de forma directa com indirecta, i correspon a l'ens local titular del servei l'elecció entre aquestes dues formes en base, òbviament, a raons d'interès públic. La LRSAL ha restringit de forma expressa les raons d'interès públic que han de determinar aquesta elecció a **la sostenibilitat i l'eficiència**. El preàmbul de la LRSAL no deixa cap marge de dubte sobre a quin tipus de sostenibilitat es refereix: la **sostenibilitat financera**. Aquesta regulació concorda amb aquells principis introduïts per la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera –més avall citada com a LOEP. Aquesta legislació, que té caràcter orgànic, determina en els seus articles 4 i 7 que l'actuació de les administracions públiques s'ha de sotmetre als principis de sostenibilitat financera i eficiència en l'assignació de recursos públics.

En el cas dels serveis vinculats al cicle urbà de l'aigua, cal tenir present, addicionalment, la legislació sectorial que els regula. La legislació sectorial ens introdueix de forma clara el principi de **sostenibilitat ambiental** com aquell que ha de tenir-se especialment present en qualsevol decisió que les administracions públiques adoptin en relació a la gestió de l'aigua. El preàmbul de la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'Aigües (que té caràcter de legislació bàsica) estableix:

*“L'aigua és un recurs natural escàs, indispensable per a la vida i per a l'exercici de la immensa majoria de les activitats econòmiques; és irremplaçable, no ampliable per la mera voluntat de l'home, irregular en la forma de presentar-se en el temps i en l'espai, fàcilment vulnerable i susceptible d'usos successius”.*

La Directiva Marc de l'Aigua (Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'octubre de 2000, transposada a la nostra legislació pel Text Refós de la Llei d'Aigües, més avall citat com a TRLA, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, i per la Llei de Mesures dels Pressupostos Generals de l'Estat de 2003) determina:

*“L’aigua no és un bé comercial com altres, sinó un patrimoni que cal protegir, defensar i tractar com a tal”.*

I afegeix:

*“Les aigües de la Comunitat estan sotmeses a la creixent pressió que suposa el continu creixement de la demanda d’aigua de bona qualitat en quantitats suficients per a tots els usos; el 10 de novembre de 1995, en l’informe El Medi Ambient a la Unió Europea – 1995, l’Agència Europea de Medi Ambient presentà un estudi actualitzat sobre l’estat del medi ambient en el qual es confirmava la necessitat de prendre mesures per a protegir les aigües comunitàries tant en termes qualitius com quantitius”.*

Per tant, en el moment d’adoptar la decisió sobre la forma de gestió ens trobem davant d’una legislació bàsica de caràcter general que ens remet principalment a criteris econòmics (sostenibilitat financera i eficiència en l’assignació de recursos públics) i a una legislació bàsica de caràcter sectorial que ens remet principalment a criteris ambientals (sostenibilitat ambiental i millora de la qualitat i quantitat del recurs). Són aquests els principis en relació als quals cal avaluar la idoneïtat de les diferents formes de gestió per als serveis del cicle urbà de l’aigua.

Els criteris de sostenibilitat ambiental no són necessàriament contradictoris amb els criteris de sostenibilitat financera. De fet la precitada Directiva Marc de l’Aigua, més avall DMA, estableix el principi de la plena recuperació de costos, no perquè a una directiva de caràcter ambiental li preocupi l’estabilitat pressupostària dels estats membres, sinó perquè és un instrument essencial per a la gestió de la demanda i promoure un ús sostenible del recurs. Ara bé, sí podem trobar una zona d’ombra entre els principis de sostenibilitat ambiental i d’eficiència, si en calcular aquesta darrera no s’incorporen com caldria els costos ambientals o externalitats. Per exemple, la millora de l’eficiència hidràulica de les xarxes a partir de determinats nivells pot tenir un cost econòmic desproporcionat en relació a l’estalvi de costos directes del servei que genera, és a dir, que el cost de compra i impulsió de l’aigua que s’estalvia és inferior al cost de les actuacions necessàries per a generar aquests estalvis. Tanmateix, aquest mateix saldo pot veure invertit el seu signe si computem addicionalment el cost ambiental generat per no estalviar aquest recurs.

El plenari del consell comarcal, amb resolució prèvia dels suggeriments formulats en els tràmits d’informació pública i d’audiència especial als interessats, és qui ha d’adoptar els acords d’aprovació de la forma de gestió del servei, del projecte de servei i del reglament. Aquest tràmit és necessàriament previ a l’inici de l’expedient de licitació (en el cas que s’opti per la gestió indirecta) o de creació d’un mitjà propi de gestió (en el cas que s’opti per la gestió directa).

En el cas que s’opti per un sistema de gestió directa l’elecció de les formes entitat pública empresarial local, i societat mercantil de capital social

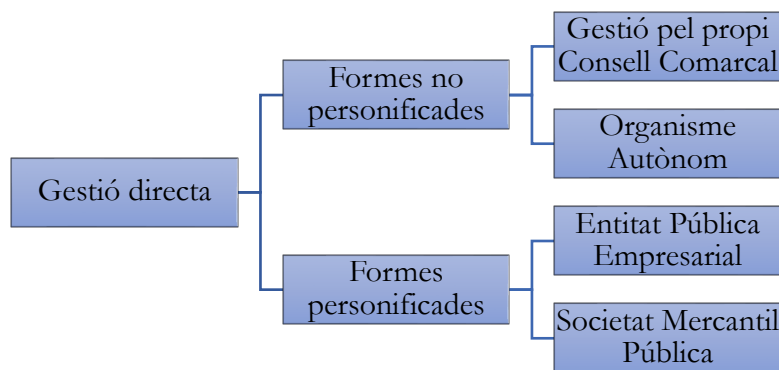
íntegrament públic, requereix, d'acord amb el nou redactat donat a l'article 85 de la Llei de Bases de Règim Local, per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL) una memòria justificativa en la qual s'acrediti que són més sostenibles i eficients que les altres formes de gestió directa (gestió per la pròpia entitat o organisme autònom administratiu). Aquesta memòria ha d'incloure informe sobre els costos del servei, el qual haurà d'estar informat per l'interventor de l'ens local. L'informe de l'interventor haurà d'acreditar el compliment de l'article 4 (principi de sostenibilitat financera) de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera. El principi de sostenibilitat financera exigeix que els compromisos de despesa presents i futurs només es poden adquirir dins dels límits legals de dèficit i deute públic establerts a la Llei.

En el cas d'optar per formes de gestió indirecta, la LCSP exigeix com a actuació preparatòria la redacció d'un estudi de viabilitat i avant-projecte d'explotació. L'avant-projecte inclourà un estudi econòmic i la definició de les obres a executar com a mínim a nivell de memòria valorada. Cal dir que el contingut d'aquests documents ja estarà inclòs en la memòria i el projecte de servei exigits pel ROAS per a la determinació de la forma de gestió.

Les formes de gestió possibles dels serveis comarcals o supramunicipals són les pròpies dels serveis de competència local regulades a la LBRL: gestió indirecta i gestió directa.

Quant a les formes de gestió indirecta, la LBRL ens remet a les diferents modalitats de contractes de gestió de serveis públics contemplades a la legislació de contractes del sector públic. Després dels canvis introduïts per la nova Llei de Contractes del Sector Públic (Llei 9/2017, de 8 de novembre), més avall LCSP, l'empresa mixta ha desaparegut com a forma de gestió de serveis públics. L'única forma de gestió indirecta possible per a la gestió de serveis és la concessió. Per tant, a hores d'ara, les formes de gestió possibles per als futurs serveis comarcal són les formes de gestió directa i la concessió. Això no obstant, la disposició addicional 22<sup>a</sup> de la nova LCSP preveu la possibilitat (que més avall veurem en detall) que els contractes de concessió de serveis es puguin adjudicar directament a societats d'economia mixta en determinades circumstàncies, o que societats d'economia mixta es puguin presentar a licitacions de contractes de concessió de serveis. Per tant, com a forma de gestió indirecta tindriem només la concessió, amb la variant que la societat concessionària fos una empresa mixta participada per l'Administració Pública.

Quant a les formes de gestió directa, el gràfic següent mostra les formes de gestió directa possibles actualment vigents:



En el cas de gestió indirecta la LBRL ens remet a les diferents modalitats de contractes de gestió de serveis públics contemplades a la legislació de contractes del sector públic. Per tant, com a forma de gestió indirecta tindriem només la concessió, amb la variant que la societat concessionària fos participada pel Consell Comarcal o ens supramunicipal.

És l'objecte del present document determinar avantatges i inconvenients de cadascuna de les formes de gestió possible en relació als principis més amunt citats de sostenibilitat econòmica i ambiental.

## Concessió

La forma de concessió és aquella per la qual l'empresari gestionarà el servei al seu risc i ventura. La concessió dels serveis públics locals comporta que el concessionari assumeix la gestió i explotació del servei, sota el seu propi risc, i que hi aporta els mitjans personals i tècnics necessaris per a la prestació del servei. En el cas de la concessió, com en qualsevol altra forma de gestió indirecta, la titularitat del servei i la propietat de les instal·lacions que hi estan afectes segueix corresponent a l'Administració concedent, i el concessionari n'és responsable de la gestió.

És important ressenyar com la nova legislació ha introduït importants modificacions en el concepte tradicional del contracte de concessió. Tradicionalment la forma de concessió duia aparellat el principi de garantia de l'equilibri econòmic del concessionari. Aquest principi, tal com l'hem conegut en els darrers decennis, ha desaparegut en la nova ordenació. És més, la introducció de clàusules en els plecs que introduïssin algun tipus de garantia significaria un canvi en la qualificació jurídica del contracte, que deixaria de ser un contracte de concessió per esdevenir un simple contracte de prestació de serveis. La transferència de riscos al concessionari ha de ser efectiva, i el concessionari no pot tenir garantides ni la recuperació del capital invertit, ni l'obtenció d'un benefici mínim, ni la recuperació de les eventuais pèrdues.

El preu del contracte (entès en el cas dels contractes de concessió de serveis com l'import total de la xifra de negocis que el concessionari obtindrà al llarg

del contracte) ha de quedar determinat amb precisió en el moment de la licitació. La revisió de preus no és possible amb caràcter general, i en aquells casos en els quals estigui justificada s'ha d'ajustar a una fórmula predeterminada en l'expedient de contractació que haurà de donar un resultat inferior a la inflació nominal, en aplicació del principi de desindexació.

La durada dels contractes és d'un màxim de 5 anys. Si es justifica en l'expedient, per raó del volum d'inversió a amortitzar, aquesta durada pot arribar fins a 25 anys. Atès que el finançament de les inversions l'aporta l'Agència Catalana de l'Aigua, la durada de les concessions no es podrà allargar més enllà del període que requereixi l'amortització de les inversions instrumentals per a l'operació dels sistemes (vehicles, sistemes, maquinària per al manteniment de les zones ajardinades, i altres anàlegs).

El concessionari no és mitjà propi de l'administració, i per tant les prestacions i obres que se li encomanin han d'estar totalment definides en el moment de la licitació.

## Empresa d'economia mixta

Històricament, la figura de l'empresa mixta (és a dir, participada conjuntament per l'administració pública i un, o més d'un, operador privat) com a ens gestor de serveis públics locals fou introduïda en 1955.

El Reglament de Serveis de les Corporacions Locals, aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955 (RSCL), en el Capítol IV del Títol III, als seus articles 102 i següents, ja va establir com a forma de gestió dels serveis públics locals l'empresa mixta, amb el següent tenor literal: *“En las empresas mixtas, los capitales de las Corporaciones locales y de los particulares se aportarán en común para realizar servicios susceptibles de municipalización o privatización”*.

La figura de la societat d'economia mixta, va ser igualment recollida al Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya (ROAS), regulant-se de forma sistematitzada als articles 282 i següents del referit cos legal, en semblants termes als que ho havia fet el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals.

També es recollia la figura de l'empresa mixta a la Llei 7/1985, Reguladora de les Bases de Règim Local (LBRL), al seu article 85.1.B), quan referint-se a les formes de gestió indirecta dels serveis públics de titularitat municipal, preveia la Societat d'economia mixta en la que l'Administració participa, per ella mateixa o per mitjà d'una entitat pública, en concurrència amb altres persones naturals o jurídiques.

Així mateix, la societat d'economia mixta també fou contemplada a l'article 264 del Text Refòs de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

El Tribunal Suprem, per la seva part, en Sentència de 20 de juny de 1986, va procedir a la important i necessària diferenciació entre societats mixtes que actuen en el mercat i societats mixtes que gestionen serveis públics tot establint el següent: *“todo servicio público, en cuanto implica una actividad prestacionista del Estado u otro ente público, dirigida a proporcionar una utilidad a los particulares, sólo puede tener como titular activo a dichos entes públicos y a esa titularidad es claro que incluye entre sus facultades la de desarrollar, llevar a efecto, en definitiva, gestionar el correspondiente servicio, titularidad de gestión, de la que como de la propia titularidad del Servicio, no puede desprenderse la Administración, sin que el mismo pierda su carácter, lo cual no impide que la gestión pueda realizarse de forma directa, indirecta o mixta ya que en todo caso la Administración conserva la titularidad de la gestión.”*

La LCAP que va entrar en vigor en 2017 no contempla la societat d'economia mixta com a forma diferenciada dels serveis públics locals. Això no obstant, en les seves disposicions transitòries, la LCAP obre una doble via per a adjudicar contractes de concessió a una societat d'economia mixta. La primera és l'adjudicació directa del contracte a una societat d'economia mixta. Per tal que això sigui possible es determinen dues condicions:

- 1) Que la societat d'economia mixta sigui participada majoritàriament per l'Administració Pública.
- 2) Que la licitació que s'hagués efectuat per a la selecció del soci privat hagués tingut el mateix procediment, contingut i requisits que la pròpia licitació del contracte de concessió.

La segona via és la possibilitat que una societat d'economia mixta concorri a licitacions de contractes de concessió.

Per una o altra via la societat d'economia mixta pot ser adjudicatària d'un contracte de concessió de serveis. Ara bé, aquest contracte de concessió tindrà tots els requisits i limitacions que més amunt s'han descrit per a la concessió pura. La societat concessionària tindrà, com hem vist, transferits tots els riscos d'operació i cap garantia en relació a l'equilibri econòmic.

La societat concessionària, malgrat fos participada majoritàriament per l'administració, tampoc seria mitjà propi de l'administració.

La societat d'economia mixta, denominada més habitualment com a empresa mixta, es concep dins de la filosofia de transposar a les Administracions Públiques aquells models que permetin la flexibilització del marc de la gestió directa, incorporant metodologies i adoptant estructures pròpies de les entitats privades, sense renunciar per això l'Administració a ser partícip en la gestió directa del Servei en qüestió.

Davant l'opció que legislativament se li ofereix a l'Administració de participar en la gestió dels Serveis com un agent prestador dels mateixos, mitjançant la

gestió directa, o d'intervenir en ells com un regulador o supervisor, en els casos de la gestió indirecta més pura, el model d'empresa mixta es presenta com aquella figura intermèdia que permet a l'Administració actuar plenament en aquelles competències que li són inherents, com a titular del servei que és, en tot allò que a la supervisió i a la regulació del Servei es refereix, sense renunciar per això a participar activament en la gestió del mateix, sense que per aquest motiu es vegi compromesa la seva imparcialitat i posició de garant dels interessos públics que per Llei li correspon tutelar.

En definitiva, l'evolució des d'un model de gestió directa cap a un model de gestió indirecta, mitjançant la forma d'empresa mixta, resta molt lluny del que banalment podria considerar-se com una privatització, entesa com la renúncia per part de l'Administració al capital social d'una empresa pública. En igual mesura, l'empresa mixta s'allunya d'aquella altra concepció consistent en traspasar o cedir la gestió d'un servei públic a una empresa privada; ben al contrari, ens trobem davant d'una forma de gestió on la titularitat del Servei continua ostentant-la en tot moment l'Administració, per així tenir-la reservada per Llei, i on l'empresa mixta serà un simple operador participat per un soci públic que vetllarà pels interessos de la col·lectivitat a la que representa, i on també tindrà cabuda un soci privat que, a més a més dels recursos tecnològics i humans necessaris, haurà d'aportar aquells recursos de caràcter econòmic i financer que permetin assumir aquells nous projectes relacionats amb la millora continuada de l'eficiència i el desenvolupament sostenible del nostre entorn.

L'empresa mixta és una forma societària de caràcter mercantil que participa de determinades especificitats de caràcter orgànic.

La fórmula de l'empresa mixta ens planteja una estructura societària, en forma de societat mercantil (societat anònima o societat de responsabilitat limitada) on l'administració de la mateixa es confiarà a un Consell d'Administració, en el qual estaran representats el capital públic i el capital privat en la proporció que la participació accionarial i les disposicions estatutàries determinin, mentre que la gestió ordinària del negoci es confia al Gerent, figura necessària a les empreses mixtes (article 106.3 RSCL), com expert responsable de la gestió dels serveis encomanats.

De la participació de l'ens local tant a l'accionariat, com la seva conseqüent representació en l'òrgan d'administració de la societat, s'infereix una vinculació més directa de l'Administració amb el servei gestionat, així com li atribueix en tot moment una condició de co-partícep en les decisions de gestió del servei, les quals en qualsevol altra forma de gestió indirecta, ja sigui la concessió o l'arrendament de serveis, queden més limitades a una funció de regulació i intervenció del servei.

La intervenció directa de l'Administració en l'empresa, en la seva condició de soci i la participació en l'òrgan d'administració de la societat, mitjançant aquelles persones en que així delegui, comporten disposar de la millor informació

disponible, així com un processament previ de la mateixa, per a la formació de la voluntat de l'Administració en relació amb aquelles decisions que en el sí de la pròpia Administració s'haguessin d'adoptar en relació a la gestió dels serveis gestionats, ja sigui tals com l'aprovació de tarifes, autorització d'inversions, atorgament de llicències, entre d'altres.

Tanmateix, la participació de l'Administració en l'òrgan d'administració de la societat aporta aquella necessària vinculació al territori que sense cap mena de dubte transmet una sensació de continuïtat i confiança als beneficiaris del Servei.

La reafirmació de l'empresa mixta com model de gestió intermedi que reuneix els avantatges de la gestió pública i la gestió privada, la podem trobar a les pròpies paraules del Tribunal Suprem, qui en Sentència de 8 de novembre de 1982, en referir-se a la gestió de l'empresa mixta, manifestà que “*no és la voluntat delegada de l'Administració, sinó una voluntat autònoma integrada per elements de l'administració municipal i altres en representació del capital privat.*”

Més enllà de la correlació entre soci privat – soci públic, la legislació aplicable a les empreses mixtes atorga certs privilegis a la posició de l'Administració com a soci de l'empresa, de tal manera que aquesta, amb independència de la seva participació, pugui reservar-se accions privilegiades que li atribueixin un dividend mínim assegurat o aquells altres avantatges que la legislació mercantil reserva pels socis fundadors, així com l'establiment de quorums reforçats als òrgans de govern i administració de la societat, amb la finalitat de preservar la voluntat de l'Administració.

L'estructura de l'EM és la de qualsevol Societat Anònima, on existeix una Junta d'Accionistes que representa a l'Ajuntament i al Soci privat. Aquesta representació ve donada, en principi, pel percentatge de capital de cada soci a l'EM.

$$\text{Capital Social} = \% \text{ Capital Administració} + \% \text{ Capital Soci Privat}$$

I el nombre de membres del Consell d'Administració, en qui la Junta d'Accionistes delega la gestió de l'empresa:

$$\begin{aligned} N^{\circ} \text{ Membres Consell d'Administració} = \\ \% s/ \text{ Capital Consell Comarcal} + \% s/ \text{ Capital Soci Privat} \end{aligned}$$

En el cas concret de la comarca de l'Alt Camp, la possibilitat d'empresa d'economia mixta cal descartar-la pel motiu següent. La creació d'una empresa d'aquest tipus suposa la contrucció d'una estructura que per mínima que sigui pesarà sobre un pressupost relativament petit de gestió dels sistemes.

## Entitat pública empresarial

La Llei 7/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat, introdueix la distinció dels organismes públics en dues branques: (1) els organismes autònoms, que depenen de l'administració, es regeixen plenament del dret administratiu, i que tenen per objecte la realització d'activitats de foment, prestacional o de gestió de serveis públics no susceptibles de contraprestació; (2) les entitats públiques empresarials, quin objecte és la gestió de serveis o la producció de béns susceptibles de contraprestació<sup>3</sup>. A diferència dels organismes autònoms, les entitats públiques empresarials es regeixen pel dret privat, tret de quan exerceixen potestats públiques i en determinats aspectes del seu funcionament. Les entitats públiques empresarials són organismes públics, no mercantils, que tenen personalitat jurídica diferenciada, però estan sotmeses a les directrius de l'administració i als seus sistemes de control. L'Entitat pública empresarial local (EPEL) tindria caràcter de mitjà propi de l'administració.

L'EPEL podria ser titular alhora de l'activitat prestacional dels serveis que tingués encomanats, i de potestats administratives relacionades (per exemple, control d'abocaments). En les activitats prestacionals es regiria pel dret privat, i en l'exercici de potestats administratives pel dret públic que fos d'aplicació.

Els Estatuts de l'EPEL aprovats pel plenari del Consell Comarcal regularien la composició i règim de funcionament dels seus òrgans de govern i administració, l'abast de les activitats encomanades, el règim del seu personal, i el règim econòmic i financer.

## Societat mercantil pública

En el cas de societat mercantil pública implica que el servei es gestiona mitjançant una societat de caràcter mercantil, quines participacions són en la seva totalitat de propietat pública. Les diferències més significatives respecte a l'EPEL són les següents:

- a) La societat mercantil ha de circumscriure l'activitat a l'activitat empresarial i no pot tenir encomanades potestats administratives.
- b) Es regula per la legislació mercantil, i per tant l'acte de constitució, estatuts, ampliacions de capital, modificacions, nomenaments i

---

<sup>3</sup> Luciano Parejo: "El campo del sector público empresarial estatal y sus tipos de actividades y organización", *Presupuesto y Gasto Público*, 83(2016), pp. 9-46. Vegi's també Fernando Barrera: "Un tipo de organismo público: la entidad pública empresarial local", *Revista Electrónica CEMCI*, 2(2009), pp. 1-39; i Melania Mur: "Una aproximación al sector público empresarial local", *Revista Española de Control Externo*, pp. 135-156.

cessaments d'administradors i apoderaments, s'hauran d'inscriure en el Registre Mercantil, prèvia validació del registrador. Igualment estarà subjecta al règim de dipòsit de llibres i comptes.

- c) Les aportacions patrimonials no dineràries requeriran taxació d'expert independent.
- d) Els actes de constitució, ampliació de capital, modificacions d'estatuts, meritaren les despeses notariales, registrals i fiscals que en cada cas siguin d'aplicació a una societat mercantil ordinària.
- e) El personal adscrit només podrà ser laboral.
- f) El procés de dissolució i liquidació és també un procediment regulat per la normativa mercantil.
- g) Els administradors estaran sotmesos al règim de responsabilitats de la legislació mercantil.

La societat mercantil pública té caràcter de mitjà propi de l'administració que n'és titular.

# Anàlisi dels diferents factors determinants

Tal com més amunt s'exposa, en el vigent marc jurídic, l'elecció de la forma de gestió de qualsevol servei del cicle urbà de l'aigua, s'ha de fer en base a criteris d'eficiència i sostenibilitat financera, econòmica i ambiental.

A diferència d'altres activitats econòmiques, la gestió del cicle urbà de l'aigua és un sector intensiu en capital. El pes relatiu de l'amortització, finançament i gestió dels actius en els comptes de resultats és molt més elevat que en altres serveis públics locals, com, per exemple, la gestió dels residus. La sostenibilitat financera i la capacitat de finançament d'inversions són per tant uns element cabdals de la gestió del servei, i per tant, tenen una gran importància en la presa de decisió sobre el futur model de gestió.

Aquest factor esdevé especialment determinant a la llum de les modificacions legislatives introduïdes per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (més avall citada com a LRSAL) i més amunt comentades, en el sentit que l'elecció de la forma de gestió ha de tenir particularment en compte els principis de sostenibilitat financera i eficiència en l'assignació dels recursos públics.

La la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (més avall citada com a LOEP) estableix el seu àmbit d'aplicació en els següents termes:

- a) Els seus preceptes són de plena aplicació al sector de les administracions públiques, d'acord amb la definició i delimitació del Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals aprovat pel Reglament (CE) 2223/96 del Consell, de 25 de juny de 1996. Aquest Reglament ha estat modificat amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LOEP pel Reglament (UE) 549/2013 del Parlament Europeu i del Consell de 21 de maig de 2013, i la referència de la LOEP al Reglament del Sistema Europeu de Comptes s'ha re-adreçat a aquesta nova disposició.
- b) L'article 2.2 de la LOEP estableix que la resta d'entitats públiques empresarials, societats mercantils i altres ens de dret públic dependents de les administracions públiques no incloses en el sector de les administracions públiques, tindran també consideració de sector públic i estaran sotmeses a les disposicions de la LOEP que s'hi refereixin.

Per tant, en el cas de gestió directa, les formes de gestió per la pròpia entitat i organisme autònom local quedarien plenament sotmeses a la LOEP, mentre que les formes de gestió directa societat mercantil i entitat empresarial estarien únicament sotmeses als preceptes que s'hi refereixen específicament, sempre que, d'acord amb el Reglament del Sistema Europeu de Comptes estiguin

classificades dins del sector empreses no financeres. Recordem que per poder estar classificades en aquest sector (empreses no financeres) una part majoritària dels ingressos de la companyia ha de tenir el caràcter d'ingressos de mercat i que en cas de rebre una retribució amb càrrec a pressupostos públics que cobris una part majoritària dels seus ingressos s'hauria de classificar en el sector administracions públiques. La classificació en un o altre sector depèn avui del criteri de la Intervenció General de l'Estat. Fins ara, aquesta Intervenció ha interpretat que aquelles empreses públiques que operen en el sector de l'aigua i que es financen majoritàriament amb taxes o tarifes que perceben directament dels usuaris tenen ingressos de mercat i per tant les classifica en el sector empreses no financeres. Ara bé, en un sistema tan complex com aquest, res no garanteix que aquest criteri es mantingui en un futur.

Les limitacions de la LOEP no serien en cap cas aplicables als operadors en formes de gestió indirecta.

En el cas del sanejament de les aigües residuals urbanes el finançament de la inversió, així com dels costos directes i indirectes de gestió dels sistemes, com ja em vist, són suportats pels pressupostos de l'Agència Catalana de l'Aigua, que dota les administracions competents dels recursos necessaris, via atribució de fons o via conveni. La creació del servei comarcal no altera per tant, pel que fa a la sostenibilitat econòmica i financera, l' statu quo actual. Per tant, els aspectes essencials (sostenibilitat financera i generació de fluxos lliures de caixa) tenen un efecte neutre a l'hora de determinar la forma de gestió.

Com més amunt s'exposa, d'acord amb la vigent legislació, l'eficiència en l'assignació de recursos públics és un dels factors essencials a l'hora de determinar l'elecció de la forma de gestió.

El concepte tradicional d'eficiència ens introdueix el requisit que la fórmula triada permeti, per a un nivell de prestacions igual o superior al de la resta, obtenir el menor cost per a l'usuari. Com hem vist més amunt, i per exigència de la legislació sectorial, en el còmput d'aquest cost cal tenir en compte, a més del preu final que es trasllada als usuaris, les externalitats i costos ambientals. Per definició, en la formació dels preus d'un operador en règim de gestió directa no es produeix apel·lació al mercat. Per contra, si el disseny del sistema és correcte i els mecanismes de supervisió actuen adequadament, tenim la certesa que tota eficiència que es generi es traslladarà d'una manera o altra a l'usuari final (en forma de preu o de patrimoni), ja que l'operador actua sense afany de lucre.

En cas de gestió indirecta, del procés d'apel·lació al mercat n'ha de resultar un preu cert de l'operació del servei, no sotmès a cap revisió ulterior que no sigui aquella expressament prevista en la licitació i coneguda pels licitadors en el moment de formular llurs ofertes. D'aquesta manera l'optimalitat aconseguida en el procés d'apel·lació al mercat (licitació) es trasllada a l'usuari final del servei.

Un aspecte important a considerar en el moment de determinar la forma de gestió és el personal del servei. Actualment el servei el presten empreses contractades per l'Agència Catalana de l'Aigua, en règim de contracte de prestació de serveis. En el moment que aquests contractes arribin al seu finiment es produirà la subrogació de personal prevista en l'article 44 de l'Estatut dels Treballadors al nou operador del servei comarcal en la forma i modalitat de gestió que s'hagi determinat.

El Consell Comarcal està avui sotmès a les restriccions en matèria de contractació de nous efectius, que venen derivades de les limitacions en la taxa de reposició existent en el sector públic, i que en termes generals impedeixen el creixement de les plantilles. Però aquesta limitació no és neutra en les diferents formes de gestió directe, trobant-se regulada en el cas de l'administració pública en sentit estricte a l'article 19 de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per a 2017, i a la disposició addicional 15<sup>a</sup> en el supòsit de societat mercantil o entitat pública empresarial, de forma que les formes de gestió personificades disposen d'accés a una taxa del 100 per cent en el cas que tinguin beneficis en dos dels darrers tres exercicis.

Tampoc resulta neutra la gestió de la contractació de personal dins les formes de gestió directa, atès que mentre que per a l'accés a l'ocupació pública, a l'entitat local li és d'aplicació la regulació continguda a l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (més avall citat com a EBEP) i al Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel que s'aprova el Reglament del Personal al servei de les entitats locals i al Decret Legislatiu 1/1997, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. En canvi a les societats mercantils i entitats públiques empresarials aquesta exigència no aplicaria (atenent a allò que disposa l'article 106 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim Jurídic del Sector Públic), essent només exigible l'acompliment dels principis recollits a l'article 55 de l'EBEP (igualtat, mèrit, capacitat i publicitat), segons allò disposat per la DA 1<sup>a</sup> de l'EBEP, ja que per a la resta d'aspectes de la relació laboral a les societats mercantils públiques i entitats públiques empresarials aplica només l'Estatut dels Treballadors.

Ambdós fets redunden en una major eficiència i sostenibilitat de les formes de gestió personificades (societat mercantil i entitat pública empresarial), que es veu incrementada si es pren en consideració que, en el cas de la gestió directa per la pròpia entitat local, es donaria una integració, amb el temps, en el conveni col·lectiu del Consell d'aquell personal subrogat, fet que tindria la inevitable conseqüència que li serien d'aplicació tots els procediments formals pactats que no es contenen a la normativa d'ocupació pública. La gestió de personal, en termes de comparació amb la resta de formes de gestió directa, resultaria en aquest cas molt menys àgil.

Per contra, en el cas de gestió indirecta aquestes restriccions no serien d'aplicació. En qualsevol de les formes possibles de gestió indirecta, l'operador

només hauria de donar compliment a la legislació laboral ordinària, que no restringeix, ans al contrari, la contractació d'efectius, i que permet la llibertat de pactes entre empresa i treballadors pel que fa a retribucions i condicions laborals.

En el cas de gestió directa cal tenir present allò que disposa l'article 55.1 a)2 del TRLAC. Aquesta disposició estableix que “en el cas que el cost directe d'exploració no resulti, de manera directa i específica, d'un procés selectiu de pública concurrència que afecti la totalitat de la despesa del sistema, el valor màxim en concepte de cost directe d'exploració en l'atribució de recursos corresponent a aquests sistemes de sanejament és l'import reconegut per l'Agència Catalana de l'Aigua com a despesa directa d'exploració per a l'exercici immediatament anterior, entenent l'atribució de recursos com a global per al conjunt d'aquestes sistemes”. Atès que en el cas d'optar per la gestió directa no es produeix un procés selectiu de pública concurrència, caldrà tenir en compte aquest topall legal a l'atribució de recursos per a despeses directes d'exploració.

# Conclusions

Per tot allò que més amunt s'ha exposat, es pot concloure que:

- a) El servei de sanejament en alta a escala comarcal és, des d'un punt de vista jurídic, plenament viable.
- b) El nou servei comarcal donaria compliment al mandat de fomentar la gestió integrada dels serveis del cicle urbà de l'aigua.
- c) La gestió integrada permet disposar de recursos tècnics adequats per a la millora del servei, que difícilment poden estar a l'abast del municipi amb una gestió a escala local.
- d) La gestió integrada dona compliment al principi de suficiència financera i al principi d'eficiència en l'ús dels recursos públics.
- e) Com a conclusió de tot allò que més amunt s'ha analitzat, la forma de gestió idònia per al nou servei comarcal de sanejament en alta de les aigües residuals urbanes és la gestió indirecta.

Valls a XX de maig de 2023

LA COMISSIÓ TÈCNICA D'ESTUDI