

## GUIA RÀPIDA per a MUNICIPIS: PROCEDIMENT per a l'ELECCIÓ de la FORMA DE GESTIÓ DEL SERVEI

### 1- El procediment administratiu

Tot i que el procediment per decidir la forma de gestió dels serveis públics reservats a les entitats locals no és una qüestió plenament pacífica pel que fa a la doctrina administrativa, la interpretació que avui dia compta amb el suport jurisprudencial és la que es configura a la Llei Reguladora de Bases del Regim Local (LBRL) que entén que la decisió sobre la gestió dels serveis públics, especialment els reservats per mandat legal, entra dins de l'àmbit de la potestat autoorganitzativa i que per tant, se subjecta al que disposa l'art. 85 de la LBRL, tot diferenciant-la del supòsit de les iniciatives econòmiques de les entitats públiques locals, que procedimentalment estarien recollides a l'art. 86 de la LBRL i a l'art. 97.1 del Text Refós de Règim Local (TRRL).

Tanmateix, en el cas de Catalunya la legislació és més aclaridora, bàsicament pel que determina l'art. 244 del Text Refós de la Llei Municipal de Catalunya (TRLMC) que estableix el règim per a l'establiment de l'activitat econòmica que tingui per objecte prestar un servei públic essencial reservat per la llei als ens locals.

El Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), aprovat pel Decret 179/1995, distingeix entre l'establiment dels serveis públics locals, la prestació i la forma de gestió d'aquests serveis. No obstant això, en els supòsits com el que aquí ens ocupa en que s'ha d'implantar o crear un servei, el procediment és únic, tal com veurem a continuació.

El procediment per a l'establiment dels serveis es regeix pels art. 243 a 250 del TRLMC 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, Projecte d'establiment del servei i Reglament, així com proposta de tarifes. La Comissió d'Estudi pot contractar les assistències tècniques pertinents.

CAPRIOL Infrastructure&Asset Management, ha procedit a l'actuació professional que resulta del present informe d'acord amb l'encàrrec rebut per l'AMAP amb l'objectiu d'establir una guia procedimental per als municipis que procedeixen al canvi del model de gestió de l'abastament d'aigua potable als municipis.

- Informes de Secretari i Interventor Municipals
- En paral·lel a tot l'anterior, nomenament d'un interventor tècnic per la reversió d'instal·lacions (d'acord amb el ROAS la intervenció serà per una durada mínima equivalent a un mes per cada any de durada de la concessió).
- 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, nova tarifa, etc...<sup>1</sup>

## 2- Continguts de la documentació a desenvolupar

- Realització d'una memòria que tindrà en compte aspectes socials, financers, tècnics i jurídics del servei, determinant la forma més convenient per a la seva prestació sota criteris d'eficiència i sostenibilitat.
- Aquesta memòria inclourà els motius que condueixen a les decisions a emprendre, tot justificant la forma de gestió recomanada, amb l'obligació de l'Ajuntament de conservar els béns afectes al servei.
- Es confeccionarà també una proposta de tarifes del servei.
- El projecte d'establiment del servei haurà d'incloure les característiques del servei, la seva forma de gestió, les obres, béns i les instal·lacions necessàries per a la prestació amb indicació si s'escau de les que hagi de realitzar el prestador del servei, l'estudi econòmic-financer i les tarifes a percebre; en el cas de gestió indirecta el cànon o la participació que hagi de percebre l'ens local, i la compensació econòmica que si s'escau aquest hagi de satisfer.
- Es redactarà o actualitzarà el Reglament del Servei.

## 3- Les formes de gestió a considerar

Aquests documents analitzaran les diferents formes de gestió possibles:

---

<sup>1</sup> Per als casos en que un ens local opti pel procediment de tramitació en règim de monopoli (no és el cas que habitualment estan aplicant els municipis que aquests darrers anys estan passant al model de gestió pública), existeixen requeriments específics, tals com l'exigència de majories absolutes per l'aprovació del plenari, l'informe previ de l'autoritat de l'Agència Catalana de la Competència, el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya com a òrgan consultiu, i aprovació final pel Govern de la Generalitat.

## Formes de gestió analitzades



### 4- Els criteris de diferenciació entre les formes de gestió

La comparativa, sota els preceptes de l'eficiència i sostenibilitat pressupostaria, tindrà en compte els següents aspectes:

- El servei d'abastament d'aigua ha de ser econòmicament-financera autosuficient. És a dir, els ingressos propis del servei (ja tingui la consideració de taxa o de prestació patrimonial no tributaria, PPNT, definida a l'art. 289.2 i a la Disposició Final 12 de la Llei 9/2017, de Contractes del Sector Públic) han de cobrir les despeses i necessitats del servei.
- Donat que el pes relatiu de l'amortització, finançament i gestió dels actius en els comptes de resultats és molt elevat, en comparació amb la resta de serveis públics locals, la sostenibilitat financera i la capacitat de finançament d'inversions han de tenir, forçosament, la major rellevància en la presa de decisió sobre els models de gestió.
- La Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local estableix expressament 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. També estableix aquest criteri l'article 85.2 de la Llei de Bases de Règim Local.

Així doncs, cal basar-se en el principi d'estabilitat pressupostaria de les administracions públiques, en la sostenibilitat financera i en la regla de la despesa.

Sota aquests principis, cal conduir l'estudi en determinar aquella forma de gestió que sigui la més sostenible i eficient, segons l'estudi econòmic-financer que durem a terme. Així, es

determina que la forma de gestió capaç de, a igualtat de nivell de servei, inversions incloses, prestar-lo amb una taxa o PPNT menor, garantint la sostenibilitat del mateix, serà considerada la més eficient.

No hem de perdre de vista que la pròpia legislació reguladora del control de costos dels serveis locals estableix paràmetres de comparació entre la gestió directa y la indirecta, mitjançant, respectivament, els costos en els que incorre l'ens local per a la seva prestació i l'import de la contraprestació que percep el gestor privat encomanat del servei<sup>2</sup>.

## 5- Criteris de detall

Quan ens proposem fer una comparació sota estudi econòmic-financer que ens permeti diferenciar les taxes o PPNT necessàries per a cada forma de gestió, aquesta ha de proposar-se sobre un compte d'explotació del servei, així com un anàlisi dels fluxos de caixa generats, i les necessitats de tresoreria que determinin, a més d'unes projeccions futures d'aquest compte de resultats i fluxos de caixa.

També és obvi que aquest compte d'explotació del servei neix, de forma natural, del projecte d'establiment del servei, de tal forma que la redacció dels dos documents, Memòria i Projecte, haurà de ser simultània, o fins i tot integrada en un únic document.

Per a la confecció del compte de resultats de partida caldrà començar per determinar els costos del servei. El grau de detall que proposem és el següent:

DESPESES EXPLOTACIÓ	Sous i salaris
	Retencions IRPF
	Càrregues socials
	Altres despeses socials
	Compra d'aigua
	Cànon i impostos
	Reactius
	Energia
	Compra comptadors
	Treballs realitzats altres empreses
	Materials
	Cicle comercial clients
	Sistemes d'informació
	Transports
	Analítiques

<sup>2</sup> En aquest sentit així ve establert en l'Ordre HAP 2075/2014 de 6 de novembre, sobre el Càlcul del cost efectiu dels serveis, que desenvolupa el previst a l'art. 113 ter de la LBRL.

	Despeses Generals
	TOTAL DESPESES EXPLOTACIÓ
DESPESES FINANCERES	
AMORTITZACIONS	
	TOTAL DESPESES

Al respecte d'aquests costos haurem de fer algunes diferenciacions en funció de la forma de gestió. No serà així en la majoria d'ells atès que, per ficar un exemple, els relatius al personal requeriran d'una proposta organitzativa del servei que, un cop fixada, i ateses les conseqüències en ordre laboral de la successió empresarial, no permet una diferenciació en funció de la forma de gestió. De manera similar, la majoria dels costos relacionats no admeten diferenciació segons forma de gestió, per varis motius:

- Primer, sovint les dimensions del municipi ja doten d'un volum de compra que permet optar als millors ràpels i descomptes, així com preus òptims de subcontractacions.
- Segon, igual que les empreses privades de gestió de serveis poden tenir en les seves organitzacions determinats serveis compartits, existeixen organitzacions de gestors públics que posen a l'abast dels seus membres igual tipus de serveis.
- Tercer, pressuposar, de partida, costos diferenciats segons la forma de gestió, atès l'assenyalat en els dos punts anteriors, equival a estar prejudicant l'eficiència d'una forma de gestió respecte a un altre, el que és del tot incongruent amb l'exigència legal del contingut de la memòria justificativa de la forma de gestió que pretén una comparativa no preconcebuda ni apriorística.

Igualment, haurem de tenir en compte els aspectes relatius a l'aplicació dels diferents tributs que puguin gravar l'activitat i els resultats i que són diferents segons la forma de gestió (per exemple, en relació amb l'impost de societats).

També tindrem en compte els aspectes relatius a formes de finançament del servei, a la forma d'amortització (en el cas de prestació indirecta, cal que les inversions quedin amortitzades dins del termini del contracte), així com l'eventual retribució financera dels actius, la retribució de l'explotador, i la garantia d'equilibri econòmic.

Per al cas de la prestació indirecta, determinarem l'eventual durada en compliment de la fórmula continguda a l'art. 10 del Codi de Contractes del Sector Públic, en desenvolupament de la Llei 2/2015, de desindexació de l'economia espanyola.

En base a tot això, determinarem les tarifes necessàries per a cada forma de gestió, i realitzarem la comparativa corresponent.

## 6- Proposta d'índex dels treballs

- 1 PREÀMBUL
- 2 ANTECEDENTS
- 3 NORMATIVA APLICABLE
  - 3.1 LA COMPETÈNCIA MUNICIPAL SOBRE EL SERVEI D'ABASTAMENT D'AIGUA
  - 3.2 LES DISTINTES FORMES DE GESTIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS
  - 3.3 LES DISTINTES FORMES DIRECTES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI
    - 3.3.1 LA GESTIÓ INDIFERENCIADA
    - 3.3.2 ORGANISME AUTÒNOM
    - 3.3.3 LA GESTIÓ MITJANÇANT UNA ENTITAT PÚBLICA EMPRESARIAL LOCAL (EPEL)
    - 3.3.4 SOCIETAT MERCANTIL MUNICIPAL
    - 3.3.5 DISTINCIÓ ENTRE LA EPEL I LA SOCIETAT MERCANTIL MUNICIPAL
  - 3.4 EL PROCEDIMENT PER A LA DETERMINACIÓ DE FORMA DE GESTIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS
    - 3.4.1 EL CONTINGUT DE LA MEMÒRIA
  - 3.5 ELS CRITERIS PER LA DETERMINACIÓ DE LA FORMA MÉS IDÒNIA DE PRESTACIÓ DEL SERVEI
- 4 PROJECTE DEL SERVEI. CARACTERÍSTIQUES FÍSQUES
  - 4.1 CARACTERÍSTIQUES POBLACIONALS I DE CONSUMS A ABASTIR DEL SERVEI
    - 4.1.1 POBLACIÓ
    - 4.1.2 CONSUMS
  - 4.2 CARACTERÍSTIQUES DE LES INFRASTRUCTURES
    - 4.2.1 XARXA D'ABASTAMENT
    - 4.2.2 ESTACIONS D'ELEVACIÓ I IMPULSIONS
    - 4.2.3 DIPÒSITS DE TITULARITAT MUNICIPAL:
    - 4.2.4 INSTAL·LACIONS DE TRACTAMENT
    - 4.2.5 PROCEDÈNCIA DELS CABALS
- 5 PROJECTE DEL SERVEI. RÈGIM ECONÒMIC DE LA PRESTACIÓ
  - 5.1 COSTOS DEL SERVEI
    - 5.1.1 COSTOS D'EXPLOTACIÓ DEL SERVEI
      - 5.1.1.1 Costos de Personal
      - 5.1.1.2 Energia elèctrica
      - 5.1.1.3 Compra d'aigua
      - 5.1.1.4 Materials de Conservació i Treballs de tercers
      - 5.1.1.5 Tractaments i control de qualitat de l'aigua
      - 5.1.1.6 Transports
      - 5.1.1.7 Impostos i taxes
      - 5.1.1.8 Despeses Generals
        - 5.1.1.8.1 Despeses d'assessoria tècnica i assessories jurídiques
        - 5.1.1.8.2 Serveis bancaris
        - 5.1.1.8.3 Informació clients i publicitat

- 5.1.1.8.4 Neteja d'oficines i magatzem
- 5.1.1.8.5 Vestuari
- 5.1.1.8.6 Material d'oficina
- 5.1.1.8.7 Locomoció i viatges
- 5.1.1.8.8 Quotes associacions
- 5.1.1.8.9 Equips de protecció individual i prevenció riscos
- 5.1.1.8.10 Lloguer oficines, taller i magatzems
- 5.1.1.8.11 Reparacions utilatge i eines i manteniment
- 5.1.1.8.12 Aigua i energia elèctrica oficines, taller i magatzems
- 5.1.1.8.13 Assegurança RC General i danys propis
- 5.1.1.8.14 Telèfons i comunicacions
- 5.1.1.8.15 Rènting equips d'oficines
- 5.1.1.8.16 Certificacions de Qualitat i Medi Ambient
- 5.1.1.8.17 Altres despeses
- 5.1.1.9 Resum costos d'explotació
- 5.1.2 ALTRES COSTOS DEL SERVEI
  - 5.1.2.1 Despesa Financera
  - 5.1.2.2 Retribució de l'explotació
  - 5.1.2.3 Amortitzacions
- 5.1.3 TOTALS DE COSTOS A TARIFES
- 5.2 ELS INGRESSOS DEL SERVEI
- 6 ANÀLISI DE FACTORS NO DIRECTAMENT ECONÒMICS, QUE JUSTIFIQUEN L'EFICIÈNCIA I SOSTENIBILITAT DE LES DIFERENTS FORMES DE GESTIÓ. CRITERIS MULTIVARIANTS
  - 6.1 SOSTENIBILITAT I EFICIÈNCIA FINANCERA DEL SERVEI, ATENENT ALS SEUS COSTOS DE GESTIÓ, I A LES NECESSITATS D'INVERSIÓ
  - 6.2 L'EFICIÈNCIA EN L'ASSIGNACIÓ DE RECURSOS
  - 6.3 LA GESTIÓ DELS RECURSOS HUMANS
  - 6.4 FLEXIBILITAT I CAPACITAT D'ADAPTACIÓ DAVANT LA POSSIBILITAT D'INTRODUCCIÓ GRADUAL DE DETERMINADES PRESTACIONS.
  - 6.5 EL CONTROL DE LA GESTIÓ, LA TRANSPARÈNCIA I LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA.
  - 6.6 CONCLUSIONS
- 7 ANÀLISI DE FACTORS ECONÒMICS, QUE JUSTIFIQUEN L'EFICIÈNCIA I SOSTENIBILITAT DE LES DIFERENTS FORMES DE GESTIÓ.
  - 7.1 PRINCIPIS DE L'ANÀLISI ECONÒMIC
  - 7.2 LES TARIFES O TAXES (PRESTACIONS PATRIMONIALS NO TRIBUTARIES) PER A LA PRESTACIÓ DIRECTA
  - 7.3 LES TARIFES (PRESTACIONS PATRIMONIALS NO TRIBUTARIES) PER A LA PRESTACIÓ INDIRECTA AMB CONTRACTE DE CONCESSIÓ DE SERVEIS
  - 7.4 LES TARIFES (PRESTACIONS PATRIMONIALS NO TRIBUTARIES) PER A LA PRESTACIÓ MITJANÇANT EMPRESA D'ECONOMIA MIXTA
- 8 CONCLUSIONS

8.1 JUSTIFICACIÓ DE L'ELECCIÓ DE LA PRESTACIÓ DIRECTA AMB PERSONIFICACIÓ  
MITJANÇANT UNA EPEL O UNA SOCIETAT MERCANTIL PÚBLICA

ANNEX 1. PROJECCIONS UNITATS QUOTES DE SERVEI, SEGONS DESCOMPOSICIÓ TARIFARIA.

ANNEX 2. PROJECCIÓ DE CONSUMS, SEGONS USOS PREVISTOS A LA TARIFA

ANNEX 3. ACTIUS AFECTES AL SERVEI

ANNEX 4. CONSIDERACIONS SOBRE LA SUCCESSIÓ D'EMPRESA I SUBROGACIÓ CONVENCIONAL  
DEL PERSONAL

ANNEX 5. CONSUMS ELÈCTRICS

ANNEX 6. ANALÍTIQUES DE QUALITAT SANITÀRIA DE L'AIGUA

ANNEX 7. CÀLCUL DEL CÀNON DE L'AIGUA PER ALS ABONATS

ANNEX 8. TARIFES PROPOSADES

ANNEX 9. CASH FLOW GENERAT I TRESORERIA DISPONIBLE PER LA GESTIÓ DIRECTA

ANNEX 10. DETERMINACIÓ DE LA DURADA DE LA CONCESSIÓ EN CAS DE GESTIÓ INDIRECTA

ANNEX 11. REGLAMENT DEL SERVEI