

Corresponsabilidad ambiental en la contratación de los servicios públicos de recogida de residuos y limpieza viaria

El ejemplo de la nueva contrata de Mataró (Barcelona)



8

INTRODUCCION Y OBJETIVOS

Los Ayuntamientos están viviendo tiempos difíciles: un deficiente sistema de financiación en un contexto de crisis económica generalizado ha comprometido seriamente las posibilidades de mantener los servicios públicos. Al tiempo, la ciudadanía, principal afectada por la crisis, demanda y requiere servicios a la administración más próxima: su Ayuntamiento.

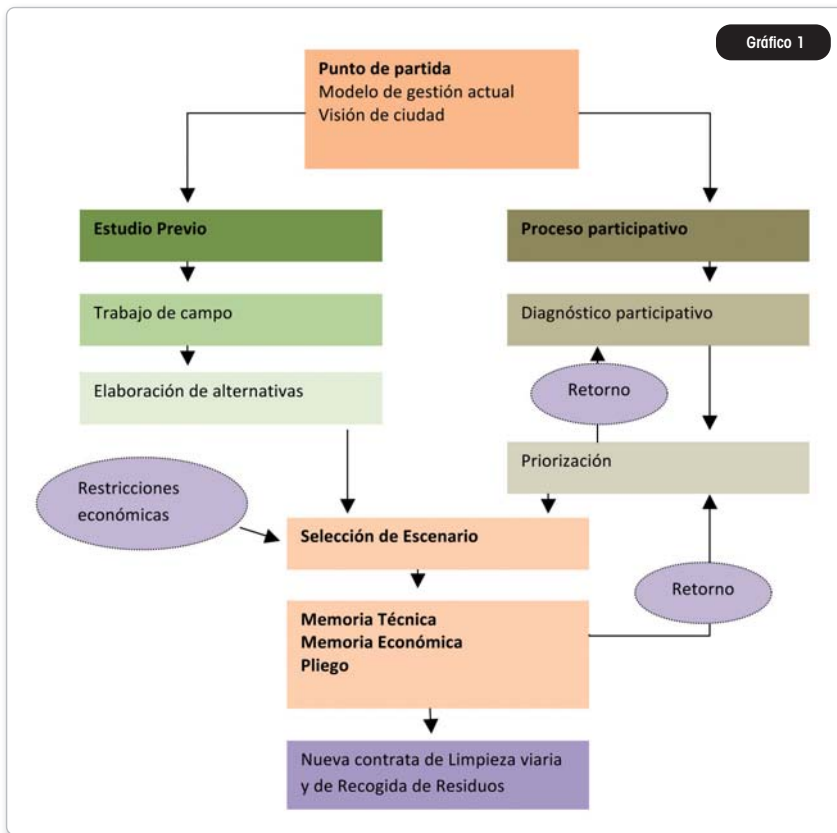
En este contexto las administraciones deber abordar procesos de reforma y de mejora que permitan hacer sostenibles y viables los servicios con impacto en la ciudad y en la ciudadanía. Algunos expertos han hablado de la necesidad de rein-

ventarse, las políticas de ajustes basados en recortes indiscriminados han demostrado una eficacia muy limitada, pues no contribuyen a resolver los problemas. Estos procesos de reforma requieren dos factores principales para poderse impulsar: liderazgo y profesionalidad. Liderazgo político para asumir el reto que significa el cambio de paradigma y capacidad directiva y técnica para afrontar y plantear innovaciones, novedades a la hora de diseñar, planificar, ejecutar y evaluar una política pública.

En el caso que presentamos, el Ayuntamiento de Mataró, ha querido aprovechar la oportunidad que significa el diseño de un nuevo concurso para prestar el servicio

de limpieza y recogida de residuos para aportar algunos elementos de interés en el sector y en el ámbito de la gestión pública profesional. Estos son dos de los servicios que mayor repercusión ciudadana tienen y, además, mayor presupuesto representan para las arcas municipales. Todos estos factores han hecho que muchos ayuntamientos dediquen especial atención estos últimos años a esta contrata.

El objetivo final del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria -y los procesos paralelos que se deriven- es tener una elevada calidad del espacio público y una máxima recogida separada en origen de calidad, sin olvidar la prevención de residuos como estrategia prioritaria. Bajo la



sidad de desarrollar un nuevo modelo de recogida de residuos y limpieza viaria bajo una visión integral de ciudad, con los requisitos de: incorporar a la ciudadanía en el proceso desde el inicio; contención presupuestaria; flexibilidad y mejora continuas; máxima eficiencia de los recursos; y adaptación a las necesidades y evolución de la ciudad. Además, se propuso la integración de criterios ambientales y de corresponsabilidad del contratista desarrollando una nueva forma de relación ayuntamiento-empresa-ciudadanía.

METODOLOGIA

Para la realización de este proyecto el Ayuntamiento de Mataró firmó un Convenio de colaboración con la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (BCNecologia), que a la vez cuenta para su ejecución con la colaboración de la empresa LOVIC y Spora Sinergias, la primera como apoyo y desarrollo técnico y la segunda para el desarrollo de las actividades de participación.

El gráfico 1 muestra brevemente el diagrama de actuaciones desarrolladas para la consecución de nuestro objetivo:

EL PROCESO PARTICIPATIVO

En el marco de este convenio se ha desarrollado una metodología participativa para potenciar el conocimiento, reconocimiento e implicación de la ciudadanía en la limpieza y recogida de residuos de la ciudad. BCNecologia ha contado con la colaboración de la empresa Spora Sinergias, que conjuntamente con el Servicio de Participación Ciudadana del Ayuntamiento, han elaborado el diseño e implementación de este proceso.

El objetivo es lograr la participación activa y comprometida del mundo local en la identificación de los aspectos más relevantes de los actuales servicios de recogida y limpieza. El conocimiento de cuáles son las principales preocupaciones del conjunto de la ciudadanía permitirá triangular es-



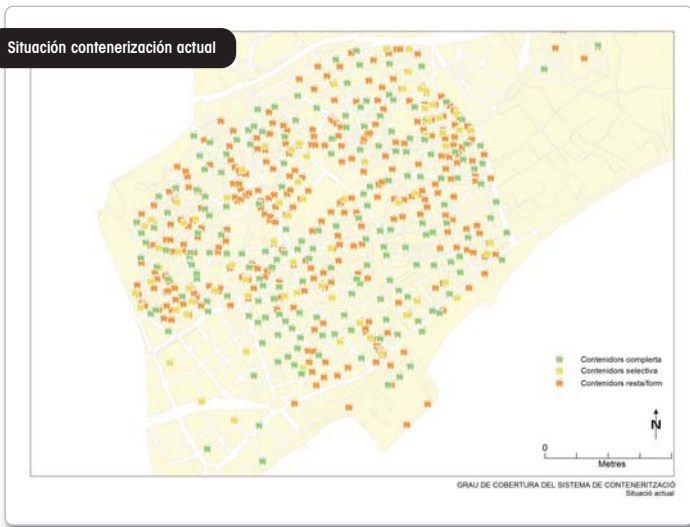
máxima "El espacio público es la casa de todos", ayuntamiento, ciudadanía (particulares y organizaciones) y administración deben estar plenamente involucrados en el proceso hacia la consecución de estos objetivos comunes.

Si la ciudadanía puede convertirse en un agente activo dentro del servicio (ya sea en relación a sus propios hábitos o fomentando los buenos hábitos de sus veci-

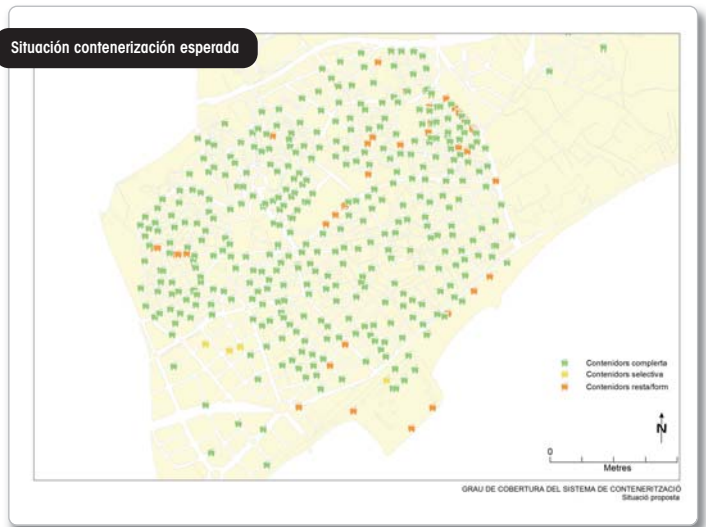
nos), la administración debe dar ejemplo, facilitando la coordinación entre departamentos relacionados, la circulación de información y la toma de decisiones coordinadas y ágiles.

Con este marco de referencia, el Ayuntamiento de Mataró, que este año 2014 finaliza la contrata del actual servicio de limpieza de calles y playas y recogida de residuos en la ciudad, se planteó la nece-

Situación contenerización actual



Situación contenerización esperada



tos datos con los que se obtienen del informe técnico, de forma que los nuevos servicios respondan tanto a aspectos de carácter estrictamente técnico como a las necesidades expresadas por la ciudadanía.

En primer lugar, y con el objetivo de fortalecer la diagnosis técnica de los servicios y apoyar el proceso de toma de decisiones de los nuevos escenarios de limpieza y recogida, se ha realizado un diagnóstico participativo, que ha permitido tener una visión mucho más completa y clara de los aspectos que la ciudadanía mejoraría o ya valora como positivos tanto de la limpieza como de la recogida de residuos, con más de 2.000 localizaciones diferentes de puntos que, por un motivo u otro, la población ha destacado.

En una segunda fase, se han realizado sesiones de retorno y priorización de los aspectos detectados que más preocupan a la ciudadanía, estableciendo unos criterios básicos que han regido posteriormente el diseño técnico y las bases de la nueva contrata y que se encuentran reflejados en el pliego, pidiendo a los posibles adjudicatarios su inclusión en la propuesta.

De todo el proceso destacan, especialmente, los siguientes aspectos:

1. La limpieza y buen estado de los propios contenedores pero, sobre todo,

de las ubicaciones de contenedores y de sus alrededores;

2. La reducción de la presencia de basura en el suelo, con un énfasis especial en las heces y orines;

3. Y las acciones de comunicación / participación por barrios para mejorar el civismo y el estado de la limpieza y recogida por zona.

Los resultados completos del proceso participativo y más información sobre la metodología, se pueden encontrar en la web del Ayuntamiento de Mataró

EL MODELO DE RECOGIDA DE RESIDUOS

En el marco de la futura concepción de

los servicios de recogida de residuos urbanos, objeto del nuevo contrato, se perseguían –como se ha dicho– diversos objetivos tanto técnicos como ambientales, pero antes de ahondar en ellos es necesario indicar cuál es la situación de partida en la que se encuentra actualmente el servicio de recogida de residuos, dado que gran parte de las posibilidades de modificación del mismo y las mejoras que se pueden introducir, derivan de la organización existente.

A fecha de hoy, la recogida de residuos de la ciudad se presta con cuatro sistemas de recogida diferentes (Easy, Lateral, Posterior y Vertical) como resultado de una implantación progresiva de diversos tipos de servicios a lo largo del con-



trato actual y el contrato anterior. Cabe indicar, también, que cuando se instalaron los contenedores de este contrato que finaliza, se decidió mantener todos los puntos de aportación existentes con anterioridad manteniendo una gran cantidad de puntos de recogida. Esta disposición de contenedores favorece la aportación de residuos de forma indiferenciada, dado que, aunque se ha realizado un esfuerzo por implantar áreas completas, aún son muchos los puntos de recogida sin fracciones de recogida selectiva de papel-cartón, vidrio y envases ligeros.

Por lo tanto, volviendo a los objetivos, a nivel técnico se detectó la necesidad de reorganizar y unificar en un único modelo de recogida principal la disparidad actual de contenedores distribuidos en la ciudad, evitando así la consiguiente multitud de servicios de recogida incompatibles.

Por otro lado, también se busca una mejora en la huella ambiental de la gestión de residuos de la ciudad, ya que aprovechando la reorganización de los puntos de recogida se incluye como requisito que más del 85% de los mismos incorporen puntos de recogida selectiva, evitando la disposición exclusiva de contenedores de fracción resto a menos que no haya otra opción. Se prevé un incre-



mento de puntos de recogida selectiva de los 200 actuales a 380, reduciendo los más de 500 puntos de recogida de fracción resto/FORS actuales a cerca de 400. Sin embargo, esta reducción se compensa aumentando el volumen del nuevo contenedor, incrementando en más de un 10% la capacidad de almacenamiento de residuos respecto de la capacidad actual. Se mantiene, además, una buena accesibilidad a los mismos por debajo de los 100 m de distancia entre usuarios y punto de recogida.

En resumen, esta reorganización permitirá conseguir uno de los objetivos inicialmente planteados, ampliando la accesibilidad a contenedores de papel-cartón, vidrio y envases cosa que revertirá en una mejora substancial de la recogida selectiva de la ciudad. Se espera incrementar el porcentaje de recogida selectiva bruta del

39% actual al 45%, lo que a nivel económico significa una reducción del coste de fracción resto, un incremento de los ingresos por recogida selectiva y una reducción de los costes de tratamiento que en conjunto van a equilibrar el incremento de coste de la extensión del servicio de recogida selectiva. Además, se prevé la incorporación de elementos en la contenerización que permitan una reducción de impropios (especialmente FORS) y de los robos de papel y cartón.

Esto es un claro ejemplo de que en un servicio de recogida de residuos donde se efectúe una inversión en pro del incremento de los servicios de recogida selectiva, si se planifica bien y se modifica el conjunto del modelo de recogida, se puede llegar a compensar económicamente la inversión hecha e, incluso, a tener un balance positivo.



HOLDER C250* MULTIFUNCIONAL / ARTICULADO

Vehículo para la gestión de instalaciones y zonas municipales

- * Motor: 50 CV, 4 cilindros, 4 tiempos Kubota diesel.
- Cabina Comfort.
- Depósito de combustible: 65 l.
- Tracción hidrostática a las cuatro ruedas.
- Velocidad: 0-40 Km/h.
- Amplia gama de aplicaciones: Siega y recogida de hierba, limpieza por aspiración y barrido, carga y transporte, quitanieves y esparcido de sal.
- Áreas de aplicación: Mantenimiento de infraestructuras, carreteras, uso municipal, instalaciones deportivas, golf, parques y jardines, uso agrícola para empresas de servicio, mantenimiento invernal, estaciones de esquí.

HOLDER

 **DELTA CINCO**
LÍNEA VERDE

Importador exclusivo
para España
979 728 450
www.deltacincos.es



Además de esta nueva estrategia, siguiendo con las directrices marcadas por el proceso participativo, se ha apostado por garantizar la limpieza y buen estado de los propios contenedores pero, sobre todo, de las ubicaciones y de sus alrededores. Para eso, se ha incluido en el pliego la necesidad de asegurar una frecuencia de lavado de los exteriores de los contenedores y de sus alrededores, se ha dado máxima prioridad al buen estado de los puntos de recogida, evitando la acumulación de trastos y basura alrededor de los contenedores y se han reforzado los servicios de repaso de estos puntos y de voluminosos y enseres abandonados alrededor.

EL MODELO DE LIMPIEZA VIARIA

Normalmente los diseños de servicios de limpieza viaria suelen ser bastante constantes a lo largo del año manteniendo los mismos servicios y una dotación de personal estables. Esto provoca que haya momentos en los "sobra" servicio ya que en realidad no son necesarios, mientras que en otros periodos a lo largo del año, el servicio no es suficiente y hace falta reforzar el servicio o asumir que no se pueda atender todas estas necesidades.

En este caso, el servicio de limpieza viaria se ha organizado teniendo en cuenta las diferentes necesidades de la ciudad a lo largo de los meses del año. Este incremento de las necesidades de los servicios es debida a diversos factores, ya no tanto por el incremento de población estacional, como pueda pasar en municipios más turísticos, pero sí de caída de flor y frutos de los árboles en primavera y verano, caída de las hojas, más horas de luz solar y temperaturas más agradables durante primavera y, especialmente, verano que conllevan un uso de la vía pública mayor por parte de los ciudadanos, climatología, etc.

Por este motivo se han implantado 3 temporadas diferenciadas y dos refuerzos temporales anuales:

Temporada baja: Diciembre a Marzo
Temporada media: Abril-Mayo, Agosto, Octubre y Noviembre
Temporada alta: Junio – Julio y Septiembre.
Los refuerzos se efectúan en Agosto y Noviembre

Por eso, se ha planteado un servicio básico adecuado a las necesidades de la temporada con menos necesidades de limpieza, para luego incrementarlo de forma controlada con servicios adicionales de refuerzo a medida que estos se van necesitando. El objetivo es ahorrar recursos cuando no es necesario y usarlos cuando realmente se necesitan.

Por este motivo se han solicitado unas frecuencias y tratamientos de limpieza menores a los que actualmente se prestan en la ciudad en la temporada baja, para exigir un incremento en horas de servicio superior al 50% respecto de las prestadas actualmente a lo largo de la temporada alta, intensificando todos los servicios básicos de barrido y barrido mecánico o mixto, complementándolos con una intensificación de los servicios de riego mecánico de viales.

A parte del ajuste del servicio a las necesidades reales de limpieza de la ciudad a lo largo de transcurso del año, esta pro-

gramación también conlleva un incremento del número de personas a los que se les da trabajo en el servicio de limpieza de forma anual, dado que se puede contratar a un mayor número de personas a lo largo de la temporada alta y temporada media, respecto de la situación actual dónde el número de puestos es prácticamente estable.

COMO IMPLEMENTAR LOS PROCESOS DE MEJORA CONTINUA Y CONTROL DE CALIDAD Y EJECUCION DEL SERVICIO

En primer lugar, resulta fundamental, tanto para el propio Ayuntamiento cómo para la imagen global del municipio, garantizar una buena comunicación Ayuntamiento-empresa-ciudadanía. Para ello, se ha establecido un protocolo de reuniones de coordinación ayuntamiento-empresa y se ha pedido en el pliego un plan de comunicación interno y registro de incidencias dinámico.

Complementariamente, es necesario valorar el servicio prestado por la empresa adjudicataria, para lo cual se determinan en el pliego tres tipos de mediciones que deberán tener una repercusión tanto



en lo que respecta a la mejora continua de los servicios (y su adaptación a los posibles cambios que pueda sufrir la ciudad en los próximos años), como al control de ejecución, calidad y grado de adecuación a los objetivos de los mismos:

- Por una parte, se realizará un Control de Ejecución del Servicio a través del cual se valorará la prestación de los servicios acordados y contratados por el Ayuntamiento, el cumplimiento de normas, así como, las posibles incidencias y desviaciones que puedan ocurrir.
- Por otra parte, el Control de Calidad con el fin de estimar los resultados que se obtienen en la vía pública tras la ejecución, ya sea eficiente o no, así como la no prestación del servicio.
- Y por último, el desarrollo y seguimiento de una serie de Indicadores Ambientales que ayudarán a analizar la evolución del servicio durante toda la duración del contrato. En el pliego se establecen cuáles son estos objetivos y sus fórmulas de cálculo y están dirigidos a la consecución de un elevado porcentaje de recogida selectiva con la máxima calidad, especialmente en el caso de los envases ligeros y la FORS donde, además, los ingresos que pueda obtener el ayuntamiento dependen también en parte del porcentaje de impropios conseguido.

Cumplimiento calidad y ejecución del servicio (total 280.000 €)	Cumplimiento de los objetivos ambientales (total 140.000 €)
Control de presencia: 80.000 € Control de normas: 40.000 € Control de horómetros: 15.000 € Estado de conservación de la red de contenedores: 55.000 € Estado de limpieza de la red de contenedores: 20.000 € Estado de limpieza de la vía pública: 60.000 € Revisión de las condiciones de conservación e imagen de los medios materiales: 10.000 €	Recogida Selectiva global: 70.000 € Recogida de la FORS: 20.000 € Recogida de los Envases Ligeros: 20.000 € Recogida de Papel y Cartón: 20.000 € Recogida del Vidrio: 10.000 €

Una de las novedades que se pretende implantar en el Control de Ejecución del Servicio es el sistema de Control de Presencia automático para la totalidad de los servicios de limpieza y recogida, a través de un mecanismo informático que combina la geolocalización de los servicios con la programación gráfica de los mismos, el cual proporcionará datos sobre el recorrido, velocidad, trabajo realizado, etc. El servidor es el encargado de contrastar la información de geoposicionamiento con la programación del servicio y establecer las alarmas correspondientes si fuese el caso.

Igualmente, el Control de Calidad valorará elementos como: la imagen, limpieza y estado de la red de contenedores; el grado de limpieza de la ciudad, por zonas de limpieza y por tipos de vía; el estado y conservación de los equipos de limpieza; el acceso a la red de contenedores para todos los ciudadanos.

Las inspecciones que incluye el Control de Calidad serán:

- La revisión anual del estado de la red de contenedores con el objetivo de determinar que sea el tipo adecuado según el contrato, que esté efectivamente instalado y, sobretodo, con buen estado de limpieza y mantenimiento.
- La limpieza interior y exterior de los contenedores con la frecuencia establecida.
- El estado de limpieza de las vías públicas a través de la cuantificación de los residuos que se encuentran en la vía pública y de una valoración por parte del inspector de la sensación de limpieza percibida.
- La revisión del estado de conservación e imagen de los medios materiales.
- La limpieza de playas.

Todas las incidencias y desviaciones detectadas supondrán, en primer lugar, un



análisis del motivo de incumplimiento y control de su justificación, con el objetivo de avanzar en eficiencia y calidad del servicio. En el caso que corresponda, se determinará una revisión económica entre los servicios prestados y facturados y los contratados por la Administración. La valoración trimestral de estos controles se utilizará para el cálculo de la retribución por objetivos.

LA RETRIBUCION POR OBJETIVOS

La principal innovación en este pliego es el establecimiento de un mecanismo económico de incentivación económica para la mejora de la gestión de la ejecución de los servicios y de la calidad de los servicios prestados, en forma de retribución sujeta al logro de ciertos objetivos ligados a la inspección municipal y a las inspecciones adicionales sobre el contrato.

Este modelo de retribución requiere de una disposición económica que será retenida y abonada parcialmente o totalmente en función de la consecución de los objetivos, que se dividen en dos partes:

1. Objetivos de calidad y ejecución del servicio para los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos, que se contabiliza en un 4% sobre el presupuesto básico de ejecución de cada servicio (a excepción de la recogida selectiva) y, como mínimo, se establece en 280.000 € anuales.

2. Objetivos ambientales. Para los objetivos de recogida selectiva global, se fija en el 3% del importe de todo el servicio de recogida (entendiendo que es la gestión del servicio en global la que incentiva los buenos hábitos de la población, incluyendo el Resto y Voluminosos). Para las recogidas selectivas específicas, se fija una retención anual del 3% del coste de los servicios de recogida de las fracciones Envases Ligeros, Papel y Cartón, Vidrio y FORS. Se establece en un mínimo de 140.000 € en total.

También se establece una retribución vinculada a los objetivos de limpieza de las playas, que se fija en un 4% del cos-



te directo de los servicios de limpieza de las playas, con un mínimo de 5.100 €.

En todos los casos, se encuentran definidos en el pliego tanto la forma de calcular los objetivos, como la metodología y parámetro a alcanzar, así como su posible evolución a lo largo de la ejecución de la contrata.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS EN EL PROCESO SEGUIDO EN MATARÓ

1. La participación de la ciudadanía tiene por objetivo mejorar la política pública y la calidad de las decisiones que se han tomado. Una de las actuaciones más re-

comendables y que se valora de forma más positiva, es la dinámica de participación ciudadana y las importantes aportaciones que se han realizado en todo el proceso. El objetivo del Ayuntamiento es seguir potenciando la comunicación y la participación ciudadana durante la prestación del servicio, permitiendo así la mejora continua y la máxima implicación de la ciudadanía en los servicios. Por ello, y con la máxima transparencia informativa, se potenciará una nueva web interactiva en la que se podrán consultar todos los servicios prestados de forma pormenorizada y, además, se incluye en el pliego la reserva del 1% como mínimo del presupuesto para acciones de sensibilización y participación activa de la ciudadanía en la mejora de la gestión de residuos y limpieza de la ciudad, para conseguir los objetivos medioambientales propuestos en este pliego y la mejora del servicio.

2. Por otro lado, la elaboración del estudio técnico ha permitido valorar las posibilidades de evolución del actual contrato y ha permitido realizar una reflexión sobre objetivos ambientales y escenarios técnicos y económicos, todo ello imprescindible para poder plantear una buena propuesta de futuro.

3. La inclusión de la retribución por objetivos es realmente innovadora y se adecua, además, a las posibilidades de gestión e inspección del Ayuntamiento. El hecho que esté perfectamente definido en el pliego su forma de ejecución permitirá establecer una coordinación más transparente y clara con la empresa adjudicataria en esta nueva etapa.